Canadian Centre
For Foreign Policy
Development

Centre canadien
pour le développement
de la politique étrangère

1012.1 F

# ESSAI ET DOCUMENT
# VIE COMMUNE: ASPECTS INTERNATIONAUX DES FÉDÉRALISMES

Will Kymlicka et
Jean-Robert Raviot

Décembre 1997

125 promenade Sussex Drive, Ottawa, Ontario K1A 0G2
Telephone/Téléphone : 613 944 8278 Fax/Télécopieur : 613 944 0687
www.cfp-pec.gc.ca

104-00029/

ESSAI ET DOCUMENT

# VIE COMMUNE: ASPECTS INTERNATIONAUX DES FÉDÉRALISMES

Will Kymlicka et
Jean-Robert Raviot

Décembre 1997

# ESSAI ET DOCUMENT*

# Vie commune : aspects internationaux des fédéralismes

Will Kymlicka et Jean-Robert Raviot**

Les Canadiens croient souvent qu'ils sont des exceptions ou les seuls à se préoccuper de réforme constitutionnelle et de « renouvellement de la fédération ». En réalité, cependant, leur situation n'est pas si exceptionnelle que cela. De nombreuses fédérations multiethniques sont confrontées aux mêmes défis fondamentaux qui consistent à promouvoir les intérêts et les institutions qu'elles ont en commun tout en tenant compte des différences. Il y a de nombreuses leçons à tirer de la façon avec laquelle d'autres fédérations ont été confrontées (avec succès ou non) à ce dilemme fondamental. Même si les leçons d'autres pays ne peuvent évidemment pas s'appliquer telles quelles à la situation canadienne, réfléchir sur l'expérience internationale de la fédération peut replacer le débat canadien en perspective. Plus fondamentalement, au Canada du moins, il s'est opéré récemment une prise de conscience de la nécessité de réorienter le débat pour qu'il ne porte plus exclusivement sur les aspects juridiques ou constitutionnels des structures fédérales mais s'attache davantage aux aspects sociologiques que sont l'identité, la loyauté, l'appartenance et la cohabitation dans des États fédéraux. À cet égard, l'expérience d'autres sociétés fédérales est particullièrement enrichissante. C'est le propos de cet essai.

En conséquence, nous nous attacherons moins ici aux menues particularités juridiques de certains régimes fédéraux qu'à celle de « l'expérience vécue » du fédéralisme. Ainsi, quels types d'identités et de loyautés civiques sont-ils favorisés (ou compromis) par le fédéralisme ? Quelles formes de

* Sur le mode de l'essai, ce texte constitue une synthèse établie à partir des communications et des débats intervenus lors d'une Conférence qui eut lieu du 30 septembre au 2 octobre 1996, à Québec et Vancouver, sur le thème « Identités – Participation – Vie commune dans les États fédéraux ». Cette conférence, organisée conjointement par les universités Laval et de Colombie-Britannique, a été co-parrainée par le Secrétariat de la Planification du ministère des Affaires étrangères et le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère.

** *Respectivement professeur au Département de philosophie de l'Université d'Ottawa, Canada et professeur à l'Institut d'études politiques, Paris.*

*Revue Études internationales, volume xxviii, n° 4, décembre 1997*

participation publique et de culture politique le fédéralisme encourage-t-il ou entrave-t-il ? Comment ces diverses caractéristiques des sociétés fédérales aident-elles les membres de sociétés pluralistes multiethniques à cohabiter ? Quand le fédéralisme est-il incapable de maintenir les sociétés unies ? Les réponses, pour autant qu'il y en ait, peuvent se regrouper sous trois grandes rubriques, chacune d'elles constituant une partie distincte :

- la « théorie » ou les « principes » du fédéralisme ;
- les mécanismes de vie commune dans des États fédéraux pluralistes, tels que la subsidiarité, la participation publique, la reconnaissance des différences et la loyauté ;
- les raisons pour lesquelles les fédérations échouent parfois et les conséquences qui peuvent en découler lorsqu'elles se séparent.

En résumé, nous traiterons d'abord du fédéralisme en théorie, puis examinerons le fédéralisme en pratique, lorsqu'il réussit ou ne parvient pas à tenir compte de la diversité et à atténuer les conflits.

Nous conclurons cet essai par quelques réflexions et suggestions sur « les prochaines étapes de réflexion ». Il est évident que de nombreux autres sujets restent encore à étudier. L'expérience internationale du fédéralisme fournit de multiples leçons intéressantes pour le Canada ; nous terminerons donc en proposant quelques orientations futures pour des recherches comparatives dans ce domaine.

## I – La théorie et les principes du fédéralisme dans les sociétés pluralistes

L'examen du rôle du fédéralisme dans des sociétés pluralistes comme le Canada appelle un effort de définition sur ce que l'on entend par « sociétés pluralistes » et par « fédéralisme ». Ces termes sont d'une imprécision notoire. Nous examinerons donc d'abord quelques conceptions fondamentales du pluralisme (section A) et du fédéralisme (section B), avant d'examiner les raisons pour lesquelles les principes du fédéralisme sont souvent jugés particulièrement bien adaptés aux sociétés pluralistes (sections C et D).

### A — Pour comprendre le pluralisme ethnoculturel

La diversité et le pluralisme sont caractéristiques de toutes les sociétés modernes. Certains chercheurs ont même déclaré que le Canada est la société la plus « pluraliste » en Occident[1]. Mais il existe de nombreux types de diversité et de pluralisme, et tous ne sont pas également pertinents dans les débats sur le fédéralisme et l'avenir du Canada.

1. Voir Leslie Laczko, « Canada's Pluralism in Comparative Perspective », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 17/1, 1994.

Ainsi, la diversité économique est le propre de toutes les sociétés modernes. Les individus travaillent dans divers secteurs de l'économie (fabrication, services, agriculture) et se trouvent à différents échelons dans la structure économique de la société (p. ex. travailleurs manuels, cols bleus, professionnels, dirigeants, etc). Mais ce n'est pas à ces types de différences qu'il convient de qualifier le Canada comme pays « pluraliste ». Ce n'est pas non plus une question de diversité des préférences, ambitions et styles de vie individuels, aussi importante soit-elle. Il y a longtemps et dans les sociétés prémodernes, les gens apprenaient à vivre en société selon un mode de vie traditionnel transmis par leurs parents et les anciens, et il y avait peu ou pas de place pour une remise en question des valeurs traditionnelles dont ils héritaient. Dans une société libre et démocratique, toutefois, les gens sont libres de décider par eux-mêmes s'ils veulent perpétuer le mode de vie de leurs parents. Ils peuvent remettre en question et même rejeter les rôles traditionnels de l'homme et de la femme, les coutumes religieuses, les codes vestimentaires ou les coutumes familiales de leur collectivité. La liberté individuelle de remettre en question et de modifier les pratiques traditionnelles est l'une des caractéristiques qui définit le mieux l'âge moderne et elle comporte inévitablement une foule de variantes individuelles quant aux convictions, aux comportements et aux plans de vie. Mais là encore, ce n'est pas dans ce sens que beaucoup de chercheurs considèrent le Canada comme une société pluraliste. Par « sociétés pluralistes », on entend plutôt ce que nous pourrions qualifier de pluralisme ethnoculturel, autrement dit le pluralisme et la diversité qui découlent du fait que les citoyens appartiennent à différents groupes ethniques ou nationalités, ou en sont issus, chacun de ces groupes ou nationalités ayant sa culture historique, sa langue, sa religion et son territoire historique. Affirmer que le Canada est un pays pluraliste n'est donc pas une question de diversité de la situation économique de chacun ni de style de vie personnel, mais plutôt de diversité enracinée dans le fait que les Canadiens appartiennent à des groupes ethniques différents et des cultures historiques différentes ou en sont issus.

Même dans les pays les plus monoethniques, tels l'Islande et le Portugal, il existe une diversité économique entre les riches et les pauvres, et une diversité de style de vie entre les conservateurs, qui défendent les modes de vie traditionnels, et les réformistes, qui ont adopté un style de vie non traditionnel. Ce qui fait du Canada un pays pluraliste, cependant, c'est qu'en plus de ces différences inévitables au sein d'un groupe ethnoculturel, il y a aussi des différences découlant du fait que des groupes ethnoculturels différents coexistent au Canada.

Le pluralisme ethnoculturel est souvent qualifié de « multiculturalisme ». Le terme « multiculturalisme » est utile en un sens, parce qu'il implique qu'il ne s'agit pas seulement de différences au sein d'un groupe ethnoculturel, mais plutôt de différences entre des groupes culturels. Mais, en soi, il peut induire en erreur, parce qu'il couvre de nombreuses formes différentes de pluralisme culturel, chacune d'elles présentant ses propres défis.

Il importe de faire la distinction entre deux grands types de diversité ethnoculturelle au Canada et dans d'autres pays fédéraux – que nous qualifierons de « multinationale » et de « polyethnique » – avant de se demander s'ils sont pertinents dans le contexte du fédéralisme.

Une source de diversité culturelle est la coexistence de plusieurs nations au sein d'un État. Par « nation », nous entendons une communauté historique, dont les institutions sont plus ou moins complètes, occupant un territoire ou des terres ancestrales donnés, partageant une langue et une culture distinctes[2]. Une « nation », dans ce sens sociologique, est liée de près à l'idée d'un « peuple », ou d'une « culture ». Ces notions sont d'ailleurs souvent définies l'une en fonction de l'autre. Un pays formé de plusieurs nations n'est donc pas un État-nation mais plutôt un État multinational, et les petites cultures constituent des « minorités nationales ». L'intégration de nations différentes dans un même État peut être involontaire, comme cela se produit lorsqu'une communauté culturelle est envahie et conquise par une autre, ou est cédée d'une puissance impériale à une autre, ou encore lorsque sa patrie est occupée par des colons. Mais la formation d'un État multinational peut aussi être volontaire, lorsque diverses cultures conviennent de former une fédération pour leur avantage mutuel.

De nombreuses démocraties occidentales sont multinationales. Ainsi, il y a plusieurs minorités nationales aux États-Unis, notamment les Indiens d'Amérique, les Esquimaux de l'Alaska, les Portoricains, les descendants de Mexicains (Chicanos) qui vivaient dans le sud-ouest lorsque les États-Unis ont annexé le Texas, le Nouveau-Mexique et la Californie après la Guerre du Mexique de 1846-1848, les Hawaiens, les Chamorros de Guam et divers autres peuples insulaires du Pacifique. Ces groupes ont tous été intégrés involontairement aux États-Unis, par des conquêtes, la colonisation ou une cession impériale. Même s'ils n'ont pas consenti au départ à cette annexion aux États-Unis, ils ont préféré par la suite ne pas se séparer des États-Unis et demander plutôt une autonomie gouvernementale accrue au sein de ce pays.

Le développement historique du Canada se caractérise par la réunion de trois groupes nationaux distincts (Anglais, Français et Autochtones) dans une

2. Pour une analyse de la notion de la « plénitude institutionnelle », voir Will KYMLICKA, *Multicultural Citizenship : A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1995, chapitre 5. Une culture « dont les institutions sont complètes » possède une série d'institutions sociales couvrant toute la gamme des activités humaines, soit la vie sociale, éducative, religieuse, juridique, politique, économique et récréative, aussi bien dans le domaine public que dans le domaine privé. Elle contraste donc avec ce que nous pourrions appeler des « sous-cultures » ou des « modes de vie », qui se limitent à une institution ou un domaine particulier au sein d'une société plus vaste.

fédération[3]. Au départ, l'intégration des communautés québécoise et autochtone dans la communauté politique canadienne était involontaire. Les terres ancestrales des Indiens ont été occupées par les colons français, qui ont été conquis par les Anglais. Bien que la possibilité d'une séparation soit bien réelle pour les Québécois, la préférence historique de ces groupes – tout comme chez les minorités nationales aux États-Unis – a consisté à ne pas quitter la fédération, mais à renégocier les modalités de la fédération, afin d'y accroître leur autonomie.

Un grand nombre d'autres démocraties occidentales sont aussi multinationales, soit parce qu'elles ont intégré de force les populations indigènes (p. ex. la Finlande et la Nouvelle-Zélande), soit parce qu'elles ont été formées par le regroupement plus ou moins volontaire d'au moins deux cultures européennes en une fédération (p. ex. la Belgique et la Suisse). D'ailleurs, beaucoup de pays dans le monde sont multinationaux, en ce sens que leurs frontières ont été établies de manière à inclure le territoire occupé par les cultures qui existaient déjà et qui, souvent, se gouvernaient déjà. C'est vrai de la plupart des pays de l'ancien bloc communiste et du Tiers Monde[4].

La deuxième source de pluralisme culturel est l'immigration. Un pays fait preuve de pluriculturalisme culturel s'il accepte comme immigrants un grand nombre d'individus et de familles d'autres cultures et leur permet de maintenir certaines de leurs caractéristiques ethniques. Cette réalité a toujours joué un rôle vital en Australie, au Canada et aux États-Unis, qui affichent les taux d'immigration par habitant les plus élevés au monde. D'ailleurs, plus de la moitié de l'immigration légale dans le monde s'effectue dans l'un de ces trois pays.

Avant les années 60, on s'attendait à ce que les gens qui immigraient dans ces pays oublient leur patrimoine distinctif et s'assimilent aux normes culturelles existantes. C'est ce qu'on appelle le modèle d'immigration de l'« anglo-conformité ». Certains groupes se faisaient même refuser l'entrée lorsqu'on les jugeait impossibles à assimiler (songeons par exemple aux restrictions sur

3. Au sujet du concept de nation chez les Autochtones et les Québécois, voir Jane JENSON, « Naming Nations : Making Nationalist Claims in Canadian Public Discourse », *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, vol. 30, n° 3, 1993, pp. 337-358. Les Autochtones ne constituent évidemment pas une seule nation. Les Autochtones du Canada se répartissent en onze groupes linguistiques, issus de quelques sociétés historiquement et culturellement distinctes. On a estimé qu'il existe de 35 à 50 « peuples » distincts dans la population autochtone. Voir Paul CHARTRAND, « The Aboriginal Peoples in Canada and Renewal of the Federation », in Karen KNOP *et al.*, dir., *Rethinking Federalism*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1995.

4. Au sujet du monde communiste, voir June DREYER, *China's Forty Millions : Minority Nationalities and National Integration in the People's Republic of China*, Cambridge, Harvard University Press, 1979 ; Walker CONNOR, *The National Question in Marxist-Leninist Theory and Strategy*, Princeton, Princeton University Press, 1984. Au sujet du Tiers Monde, voir Alemante SELASSIE, « Ethnic Identity and Constitutional Design for Africa », *Stanford Journal of International Law*, vol. 29, n° 1, 1993, pp. 1-56 ; Basil DAVIDSON, *The Black Man's Burden : Africa and the Curse of the Nation-State*, New York, Times Books, 1992.

l'immigration chinoise au Canada et aux États-Unis et à la politique d'immigration de « Blancs seulement » en Australie). L'assimilation était considérée essentielle pour la stabilité politique et se rationalisait en outre par le dénigrement ethnocentrique des autres cultures.

Mais à partir des années 70, sous les pressions de groupes d'immigrants, ces trois pays ont rejeté le modèle assimilateur et adopté une politique plus tolérante et plus pluraliste qui permet aux immigrants de conserver divers aspects de leur patrimoine ethnique, voire même les encourage à le faire. Il est désormais largement accepté (mais certainement pas de tous) que les immigrants devraient être libres de maintenir certaines de leurs vieilles traditions concernant leur façon de se nourrir et de s'habiller, leur religion, leurs divertissements et être libres de se réunir entre eux pour maintenir ces traditions. Ce n'est plus considéré antipatriotique ni « anticanadien » ou « antiaméricain ».

Mais il importe de faire la distinction entre ce type de diversité culturelle et celle des minorités nationales. Les groupes d'immigrants ne sont pas des « nations » et n'occupent pas leurs terres ancestrales. Leur caractère distinct se manifeste principalement dans leur vie familiale et dans leurs associations bénévoles, ce qui ne compromet pas leur intégration institutionnelle dans la société dominante. Ils participent encore au sein des institutions publiques de la culture dominante et parlent la langue dominante. Ainsi, les immigrants (sauf les personnes âgées) doivent apprendre l'anglais pour devenir citoyens de l'Australie et des États-Unis, et apprendre l'anglais est un élément obligatoire de l'éducation des enfants. Au Canada, ils doivent apprendre l'une ou l'autre des deux langues officielles (le français ou l'anglais). Le rejet de l'anglo-conformité n'a pas entraîné de relâchement de cette volonté que les immigrants apprennent la langue officielle, qui est considérée essentielle s'ils veulent s'intégrer à la vie économique, scolaire et politique de la culture dominante du pays.

Par conséquent, si les groupes immigrants affirment de plus en plus leur droit d'exprimer leur particularité ethnique, ils souhaitent habituellement le faire au sein des institutions publiques de la société anglophone (ou francophone au Canada). En rejetant l'assimilation, ils ne demandent pas à créer une société parallèle, comme le demandent habituellement les minorités nationales. Les États-Unis et l'Australie comptent donc un certain nombre de « groupes ethniques » qui constituent des sous-cultures amalgamées assez librement au sein de la société anglophone majoritaire et se caractérisent ainsi par ce que certains appellent la « polyethnicité ». De même, il existe au Canada des sous-cultures ethniques au sein des sociétés anglophone et francophone[5].

L'immigration n'est pas un phénomène propre au « Nouveau Monde ». Beaucoup d'autres pays accueillent eux aussi des immigrants, encore que pas

5. Voir, par exemple, Jean BURNET, « Multiculturalism, Immigration and Racism », *Canadian Ethnic Studies*, vol. 7, 1975.

autant que les États-Unis, le Canada et l'Australie. Depuis la Deuxième Guerre mondiale, la Grande-Bretagne et la France ont accueilli des immigrants de leurs anciennes colonies. D'autres pays qui accueillent peu d'immigrants ouvrent néanmoins leurs portes aux réfugiés provenant des quatre coins de la planète (p. ex. la Suède). Dans d'autres encore, des « travailleurs invités », qui n'étaient considérés au départ que comme des résidents temporaires, sont devenus des immigrants de fait. Ainsi, de nombreux travailleurs invités turcs en Allemagne sont devenus des résidents permanents, avec leur famille, et l'Allemagne est bien souvent la seule patrie que connaissent leurs enfants (et maintenant leurs petits-enfants). Tous les pays sont de plus en plus « polyethniques ».

De toute évidence, un pays peut être à la fois multinational (par suite de la colonisation, de la conquête ou du regroupement de communautés nationales en une confédération) et polyethnique (par suite de l'immigration individuelle et familiale). Tous ces profils sont d'ailleurs présents au Canada – les Indiens ont été occupés par les colons français, les Français ont été conquis par les Anglais, encore que la relation entre les deux puisse être considérée comme une fédération volontaire, et les Anglais et les Français ont accueilli des immigrants qui peuvent maintenir leur identité ethnique. Le Canada est donc à la fois multinational et polyethnique, tout comme les États-Unis.

Ces étiquettes sont moins populaires que le terme « multiculturel ». Mais ce mot peut semer la confusion, précisément parce qu'il s'agit d'un terme ambigu dont le sens se situe entre multinational et polyethnique. Cette ambiguïté explique certaines craintes au sujet de la politique sur le « multiculturalisme » du gouvernement canadien. C'est ce terme que le gouvernement utilise pour désigner la politique adoptée dans les années 70 afin de promouvoir la polyethnicité au lieu de l'assimilation des immigrants. Certains Canadiens-français se sont opposés à la politique du « multiculturalisme », parce qu'ils croyaient qu'elle reléguait leurs revendications d'un statut de nationalité au rang de l'ethnicité des immigrants. D'autres craignaient au contraire que la politique ne visait à traiter les groupes d'immigrants comme des nations et appuyaient donc le développement de cultures dotées d'institutions complètes et parallèles aux cultures anglaise et française. En réalité cependant, le « multiculturalisme » est une politique qui appuie la polyethnicité au sein des institutions nationales des cultures anglaise et française (ce qui explique pourquoi on parle souvent de « multiculturalisme dans un cadre bilingue »).

Étant donné que le terme « multiculturel » suscite ce genre de confusion, nous préférons employer les termes « multinational » et « polyethnique » pour désigner les deux principales formes de pluralisme culturel. L'immigration et l'intégration des minorités culturelles sont les deux sources les plus fréquentes de diversité ethnoculturelle dans les États modernes. La plupart des groupes

ethnoculturels (mais pas tous) appartiennent à l'une ou l'autre de ces deux grandes catégories[6]. Presque toutes les démocraties libérales sont multinationales ou polyethniques ou les deux. Le « défi du multiculturalisme » consiste à accommoder ces différences nationales et ethniques dans la stabilité et dans une perspective moralement défendable.

## B — Pour comprendre le fédéralisme

Le fédéralisme permet-il de relever ce défi? Fournit-il un mécanisme pratique ou souhaitable pour répondre aux besoins des minorités nationales et des groupes ethniques? Afin de répondre à cette question, nous devons toutefois exprimer clairement ce que nous entendons par « fédéralisme ». En quoi les États fédéraux diffèrent-ils, non seulement des États-nations unitaires, mais aussi des autres systèmes de partage du pouvoir (p. ex. « consociation » ; confédération)?

Il n'existe aucune définition universelle du « fédéralisme ». Aux fins de notre analyse, nous pouvons toutefois définir le fédéralisme comme un régime politique qui prévoit une répartition des pouvoirs enchâsssée dans la constitution entre au moins deux sous-unités (provinces/Länder/États/cantons), définies sur une base territoriale et de telle sorte que chaque palier de gouvernement exerce un pouvoir souverain dans certains domaines. On distingue ainsi le fédéralisme de i) la décentralisation administrative, où un pouvoir central établit les politiques de base dans tous les domaines, mais confie ensuite le

6. Les Afro-américains constituent un bel exemple de groupe ethnoculturel qui n'entre pas dans ces catégories. Ils ne correspondent pas au profil des immigrants volontaires, non seulement parce que la plupart d'entre eux ne sont pas venus en Amérique de leur propre gré, puisqu'ils étaient des esclaves, mais aussi parce que, lorsqu'ils sont arrivés, on les a empêchés (au lieu de les encourager) de s'intégrer aux institutions de la culture majoritaire (notamment par la ségrégation raciale, les lois contre le croisement des races et l'alphabétisation). Ils ne correspondent pas non plus au profil d'une minorité nationale, puisqu'ils n'ont pas de terres ancestrales en Amérique ni de langue historique commune. Ils venaient de diverses cultures africaines, parlaient des langues différentes et aucun effort n'a été fait pour maintenir des liens entre ceux qui avaient un bagage ethnique commun. Au contraire, les membres de la même culture (et souvent de la même famille) étaient souvent séparés lorsqu'ils arrivaient en Amérique. Et même s'ils partageaient la même langue africaine, les esclaves n'étaient pas autorisés à la parler, les propriétaires craignant qu'elle ne puisse servir à fomenter la rébellion. En outre, avant l'émancipation, il leur était interdit par la loi d'essayer de recréer leur propre culture (p. ex. toutes les formes d'associations noires, sauf les Églises, étaient illégales). La situation historique des Afro-américains est donc très inhabituelle. On leur interdisait de s'intégrer à la culture majoritaire et même de maintenir leur langue et leur culture antérieures, ou de créer de nouvelles associations et institutions culturelles. Ils n'avaient pas de patrie ni de territoire, mais étaient pourtant isolés physiquement. Nous ne devrions donc pas nous attendre à ce que des politiques qui conviennent aux immigrants volontaires ou aux minorités nationales conviennent aux Afro-américains, ou inversement. Pour une analyse de leur statut particulier et d'autres groupes anormaux, voir W. KYMLICKA, *op. cit.*, chapitres 2 et 5. Une enquête récente sur les conflits ethnoculturels dans le monde indique cependant que les deux grandes catégories que nous avons décrites comprennent la plupart des groupes visés par ces conflits – voir Ted GURR, *Minorities at Risk : A Global View of Ethnopolitical Conflict*, Washington, Institute of Peace Press, 1993.

pouvoir d'administrer ces politiques aux paliers inférieurs de gouvernement, habituellement des gouvernements régionaux ou municipaux ; ii) la confédération, où au moins deux pays souverains conviennent de coordonner la politique économique ou militaire et chacun délègue le pouvoir d'administrer ces politiques à un organisme supranational composé de délégués de chaque pays.

D'autres caractéristiques du fédéralisme comprennent l'existence de deux assemblées, la seconde visant à assurer une représentation efficace des sous-unités fédérales au gouvernement central. Ainsi, la représentation de chaque sous-unité fédérale est garantie à la deuxième assemblée et les petites sous-unités ont tendance à être surreprésentées. De plus, chaque sous-unité a le droit de participer à la modification de la constitution fédérale, mais peut modifier unilatéralement sa propre constitution[7].

Il est possible de combiner des éléments du fédéralisme, de la décentralisation et de la confédération dans un même pays, et certains régimes politiques sont difficiles à classer. Tous ces régimes comportent un partage des pouvoirs, mais la façon dont ces pouvoirs sont partagés peut varier. Dans la décentralisation administrative et dans la confédération, on suppose que le gouvernement central de chaque pays possède un pouvoir de décision total sur tous les champs de compétence ; il choisit ensuite de déléguer certains de ses pouvoirs à un palier supérieur ou inférieur, en fonction des intérêts nationaux, tels qu'il les perçoit. Mais cette délégation des pouvoirs est volontaire et révocable – le gouvernement central exerce le pouvoir souverain ultime dans ces champs de compétence et il garde ainsi le droit de reprendre unilatéralement les pouvoirs qu'il a délégués.

Dans un régime fédéral par contre, les deux paliers de gouvernement jouissent de certains pouvoirs souverains par droit et pas simplement sur une base volontaire et révocable. Le gouvernement central et les sous-unités fédérales ont un pouvoir souverain dans certains secteurs et s'immiscer dans un champ de compétence de l'autre palier est inconstitutionnel. Le gouvernement central ne peut pas « reprendre » les pouvoirs des sous-unités fédérales, parce qu'ils ne lui ont jamais appartenu. De même, les sous-unités ne peuvent pas reprendre des pouvoirs du gouvernement central, parce qu'ils ne leur ont jamais appartenu. En somme, contrairement à la décentralisation administrative et à la confédération, les deux paliers de gouvernement dans un régime fédéral ont une existence protégée par la constitution et n'existent pas simplement parce qu'un autre organe les tolère.

---

7. En définissant ainsi le fédéralisme, nous suivons la pensée classique de Wheare, K.C. WHEARE, *Federal Government*, 4th Edition, New York, Oxford University Press, 1964, chapitres 1-2 ; cf. Jonathan LEMCO, *Political Stability in Federal Governments*, New York, Praeger, 1991, chapitre 1. Pour une typologie de divers arrangements « de type fédéral » – qui fait une distinction entre les fédérations et les confédérations, les consociations, les unions fédérales, les unions législatives, les États associés et condominiums – voir Daniel ELAZAR, *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama, 1987, chapitre 2.

## C — Le fédéralisme dans les sociétés pluralistes

Après avoir décrit très sommairement certaines notions de base du pluralisme et du fédéralisme, nous pouvons maintenant retourner à notre question première : le fédéralisme est-il utile pour promouvoir la gestion des relations ethniques dans des sociétés pluralistes ?

On s'entend généralement sur le fait que le fédéralisme n'est pas directement pertinent pour les groupes d'immigrants. Il en est ainsi notamment parce que les groupes d'immigrants sont rarement concentrés sur un territoire et qu'il serait donc difficile, voire impossible, de tracer des frontières fédérales de manière à ce que ces sous-groupes forment une majorité au sein d'une sous-unité fédérale. En principe, cet obstacle pourrait être surmonté en favorisant la concentration territoriale ou en adoptant une forme d'autonomie non territoriale, telle que le système du millet dans l'Empire ottoman ou les conseils culturels dans l'Estonie de l'avant-guerre[8]. Mais en réalité, les groupes d'immigrants au sein des grands pays d'immigration n'ont jamais demandé le type de séparation des institutions et d'autonomie politique que permet le fédéralisme. Les Italo-canadiens ne cherchent pas à former des sociétés séparées et autonomes fondées sur leur langue maternelle, parallèlement aux sociétés majoritaires anglophone et francophone. Ils cherchent plutôt à s'intégrer à la société majoritaire.

Il est vrai que de nombreux groupes d'immigrants – en particulier depuis le « renouveau ethnique » des années 70 – ont demandé qu'on tienne davantage compte de leurs différences culturelles. Ainsi, on a demandé que soient reconnues les fêtes religieuses juives et musulmanes dans les calendriers scolaires ; la non application des codes vestimentaires dans les écoles ou les gouvernements afin que les jeunes filles musulmanes puissent porter le voile et que les Sikhs et les Juifs puissent porter le turban ou la kippa ; une plus grande reconnaissance du rôle des groupes ethniques dans les manuels d'histoire ; et une plus grande représentation des groupes ethniques dans la police, dans la magistrature ou en politique. Mais aucune de ces demandes n'est liée au désir d'établir une société séparée et autonome parallèle à la société majoritaire. Au contraire, elles visent à réformer les institutions majoritaires afin que les groupes d'immigrants s'y sentent plus à l'aise. Ces mesures – que nous pouvons appeler des droits d'accommodement – sont compatibles avec l'intégration des immigrants dans les institutions publiques de la société majoritaire, y compris ses structures politiques, et elles favorisent même souvent cette intégration[9].

8. Sur les formes non territoriales des droits des minorités, voir J.A. LAPONCE, « The Government of Dispersed Minorities : From Constantinople to Ottawa », dans Tamas KOZMA et Peter DRAHOS, dir., *Divided Nations*, Budapest, Educatio Publishing, 1993. Sur le système du millet, voir Will KYMLICKA, « Two Models of Pluralism and Tolerance », *Analyse & Kritik*, vol. 14/1, 1992, pp. 33-56.

9. Il y a évidemment des exceptions à cette généralisation, y compris certaines sectes religieuses formées d'immigrants désireux de se dissocier de la société majoritaire (p. ex., les Hutterites, les Amish, les Juifs hassidiques). Pour une analyse utile de ces exceptions, voir Jeff SPINNER, *The Boundaries of Citizenship : Race, Ethnicity and Nationality in the Liberal State*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

Le fédéralisme n'est donc pas directement pertinent pour les besoins et les aspirations des immigrants – le régime fédéral de partage de la souveraineté sur une base territoriale ne résout pas directement les difficultés de l'ethnicité des immigrants. Mais certains conférenciers estimaient que le fédéralisme exerce davantage un effet indirect. Les institutions fédérales, ont-ils soutenu, reposent sur les principes de la tolérance, de la coopération et du respect des différences qui, avec le temps, influent sur la culture politique générale et favorisent un esprit de compromis envers les immigrants sur lequel nous reviendrons plus tard.

La situation des minorités nationales est très différente. Dans la plupart des États multinationaux, les nations qui en font partie ont tendance à demander une forme quelconque d'autonomie politique ou de compétence territoriale afin d'assurer l'épanouissement libre et complet de leur culture et de promouvoir les intérêts des membres qui les composent. Elles demandent certains pouvoirs d'autonomie gouvernementale auxquels, à leur avis, elles n'ont pas renoncé en s'incorporant (souvent de manière involontaire) à un État plus grand. À la limite, les nations voudront peut-être se séparer si elles croient leur autodétermination impossible dans l'État plus vaste dont elles font partie.

Le fédéralisme est l'un des mécanismes qui permettent de reconnaître les revendications d'autonomie gouvernementale. D'ailleurs, on dit souvent que le fédéralisme convient tout particulièrement bien à la situation des minorités nationales. Lorsque les minorités nationales sont concentrées dans une région, les frontières des sous-unités fédérales peuvent être établies de manière à ce que la minorité nationale constitue une majorité dans l'une des sous-unités. Dans ces circonstances, le fédéralisme peut accorder une très grande autonomie gouvernementale à une minorité nationale et garantir ainsi la capacité de cette minorité de prendre des décisions dans certains domaines sans être mise en minorité par la société majoritaire.

Ainsi, selon le partage de pouvoirs au Canada, la province de Québec (à 80 p.100 francophone) jouit de vastes compétences dans des domaines capitaux pour la survie de la société francophone, notamment de contrôle sur l'éducation, la langue, la culture, ainsi que d'une participation importante à la politique en matière d'immigration. Les neuf autres provinces jouissent aussi de la plupart de ces pouvoirs, mais le plus grand facteur du partage actuel des pouvoirs, et de tout le régime fédéral d'ailleurs, est la nécessité d'accommoder les Québécois. Au moment où le Canada a été créé, en 1867, la plupart des dirigeants du Canada anglais étaient en faveur d'un État unitaire, semblable à l'Angleterre, et ils ont accepté un régime fédéral principalement pour accommoder les Canadiens-français. Si le Québec n'avait pas été assuré de ces pouvoirs importants – et donc protégé de la possibilité d'être mis en minorité par la population anglophone plus nombreuse – il est probable qu'il ne serait pas entré dans le Canada en 1867 ou se serait séparé peu de temps après.

Le fédéralisme fournit donc à la minorité nationale une autonomie gouvernementale partielle par la constitution tout en lui procurant les avantages économiques, militaires et socioculturels qui découlent de la participation à un État plus important. Historiquement, les exemples les plus évidents d'une telle utilisation du fédéralisme pour accommoder les minorités nationales sont le Canada et la Suisse. La stabilité et la prospérité apparentes de ces pays ont incité d'autres pays multinationaux à adopter le fédéralisme au lendemain de la guerre (p. ex. la Yougoslavie) ou de la décolonisation (p. ex. l'Inde, la Malaisie et le Nigeria). Même si un grand nombre de ces fédérations éprouvent de sérieuses difficultés, nous assistons actuellement à un renouveau de l'intérêt pour le fédéralisme dans les pays multinationaux, certains étant en train d'adopter des mécanismes fédéraux (la Belgique et l'Espagne) et d'autres se demandant si le fédéralisme pourrait constituer une solution à leurs conflits ethniques (l'Afrique du Sud). L'attention renouvelée que reçoit le fédéralisme a poussé certains spécialistes à soutenir que nous sommes en train de vivre une « révolution fédéraliste » mondiale[10].

Au Canada, de nombreux observateurs soutiennent que la meilleure façon d'intégrer les collectivités autochtones jouissant d'une autonomie gouvernementale dans la grande structure politique canadienne consiste à les reconnaître comme un « troisième palier de gouvernement » au sein du régime fédéral, un palier qui exercerait une série de pouvoirs délégués par le gouvernement fédéral et les provinces[11].

Lorsque l'on s'interroge sur la pertinence du fédéralisme pour les sociétés pluralistes, on songe, implicitement ou explicitement, à cette forme de pluralisme, à savoir l'existence d'au moins deux nations dans un État multinational. C'est le genre de pluralisme auquel le fédéralisme convient tout particulièrement bien, puisqu'il permet de reconnaître et d'accommoder des identités nationales différentes au sein d'un même État.

L'intérêt généralisé pour le fédéralisme s'explique du fait qu'on reconnaît de plus en plus qu'il faut tenir compte du désir des minorités nationales de protéger leur culture distincte et non étouffer ce désir. Jusqu'à récemment, les théoriciens et les élites politiques supposaient que la modernisation entraînerait inévitablement l'assimilation des minorités nationales et le déclin de leur identité nationale. Des gouvernements centraux dans le monde entier ont tenté de faire oublier aux minorités nationales qu'elles constituent des peuples distincts ou des nations distinctes, en éliminant les institutions politiques et éducatives autonomes qui existaient auparavant ou en insistant pour que la langue de la majorité soit utilisée en public. Mais on convient de plus en plus

10. Voir l'analyse de la « révolution fédéraliste » dans D. ELAZAR, *op. cit.*, chapitre 1.

11. Pour les rapports entre l'autonomie gouvernementale autochtone et le fédéralisme, voir Frank CASSIDY et Robert BISH, *Indian Government: Its Meaning in Practice*, Institut de recherches politiques, Halifax, 1989; J.A. LONG, « Federalism and Ethnic Self-Determination: Native Indians in Canada », *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 29/2, 1991, pp. 192-211; David ELKINS, *Where Should the Majority Rule? Reflections on Non-Territorial Provinces and Other Constitutional Proposals*, Centre for Constitutional Studies, University of Alberta, 1992.

que ces efforts étaient injustes et inefficaces et qu'il faut tenir compte du désir des minorités nationales de maintenir leur culture distincte et de rester des sociétés politiques autonomes[12].

Le fédéralisme est l'un des rares mécanismes qui peuvent servir à cette fin. Il est d'ailleurs assez naturel que les pays multinationaux adoptent des régimes fédéraux – on peut s'attendre à ce que des pays formés par une fédération de peuples adoptent une forme quelconque de fédération politique. Le fédéralisme est considéré par bien des gens comme un mécanisme particulièrement bien adapté à la diversité ethnoculturelle parce qu'il respecte le désir des groupes de rester autonomes et de protéger le caractère distinct de leur culture tout en reconnaissant le fait que ces groupes ne sont pas indépendants et isolés mais plutôt liés de plus en plus et de manière inextricable les uns aux autres dans des rapports d'interdépendance économique et politique. De plus, puisque le fédéralisme est un régime souple, il peut tenir compte du fait que des groupes différents ne souhaitent pas les mêmes niveaux ou les mêmes formes d'autonomie gouvernementale[13].

Même si le fédéralisme est considéré de plus en plus comme une solution aux problèmes des États multinationaux, il importe de souligner que de nombreux régimes fédéraux sont nés pour des motifs qui n'ont rien à voir avec la diversité ethnonationale. C'est le cas par exemple des États-Unis, où les sous-unités fédérales ne correspondent aucunement à des groupes ethnoculturels distincts désireux de maintenir leur autonomie gouvernementale et le caractère distinct de leur culture.

Le fédéralisme convient tout particulièrement bien aux États multinationaux « pluralistes », mais évidemment pas uniquement à ces sociétés. Au contraire, le fédéralisme est souvent souhaitable dans des pays dont le territoire est vaste, parce qu'il permet de tenir compte de la diversité régionale, même si le même groupe national domine dans chaque sous-unité de la fédération. C'est le cas non seulement aux États-Unis, mais aussi en Australie, en Allemagne et au Brésil.

Nous arrivons maintenant à un point tournant du débat. Même si nombreux sont ceux qui s'entendent pour dire que le fédéralisme convient dans les États multinationaux et dans les États qui ont un vaste territoire, d'autres insistent sur le fait qu'un fédéralisme très différent s'applique dans ces deux contextes. D'aucuns font une distinction entre deux modèles du fédéralisme, que nous pourrions appeler fédéralisme « multinational » et fédéralisme « territorial » et soutiennent que ces deux régimes ont une structure et un fondement bien différents. Pour certains, cette distinction est au cœur des débats contemporains sur le fédéralisme au Canada. Selon eux, c'est le modèle

12. Pour une analyse des raisons pour lesquelles l'identité nationale résiste si longtemps et en quoi les minorités nationales diffèrent des immigrants à cet égard, voir W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship*, *op. cit.*, chapitres 5-6.

13. Voir, par exemple, Daniel ELAZAR, *Federalism and the Way to Peace*, Institute of Intergovernmental Affairs, Kingston, Queen's University, 1994 ; et *Exploring Federalism*, *op. cit.*

américain du fédéralisme « territorial » qui est devenu le modèle dominant au Canada anglais, tandis que les Québécois préfèrent le modèle « multinational », et il est impossible de réconcilier ces deux modèles opposés.

Afin de préciser ce point de vue, il est utile d'examiner brièvement l'expérience américaine. Les colons anglo-saxons dominaient dans les treize premières colonies qui ont formé les États-Unis. Comme l'a affirmé John Jay dans *Federalist Papers*, « la providence a bien voulu donner ce pays uni à un peuple uni – un peuple issu des mêmes ancêtres, parlant la même langue, professant la même religion, attaché aux mêmes principes de gouvernement, ayant des habitudes et des coutumes très semblables ». Jay exagérait quant à l'homogénéité ethnoculturelle de la population coloniale – surtout parce qu'il ne tenait pas compte des Noirs[14] – mais il est vrai qu'aucune des treize colonies n'était contrôlée par une minorité nationale et que le partage original des pouvoirs au sein du régime fédéral ne visait pas à tenir compte de différences ethnoculturelles.

Le statut des minorités nationales a commencé à poser problème lorsque les États-Unis ont entrepris leur expansion territoriale vers le sud et vers l'ouest, jusqu'au Pacifique. À chaque étape de cette expansion, le gouvernement américain a incorporé les territoires où se trouvaient déjà des peuples distincts du point de vue ethnoculturel – les Indiens d'Amérique, les Chicanos, les Esquimaux de l'Alaska, les Hawaïens, les Portoricains et les Chamorros. Et à chaque étape, on s'est demandé si le régime fédéraliste américain devait servir à tenir compte du désir de ces groupes de jouir d'une autonomie gouvernementale.

Il aurait été très possible au XIX[e] siècle de créer des États dominés par les Navahos, par exemple, ou par les Chicanos, les Portoricains et les Hawaïens. Au moment où ces groupes ont été intégrés aux États-Unis, ils formaient des majorités sur leurs terres ancestrales. Mais on a choisi délibérément de ne pas faire appel au fédéralisme pour affirmer les droits à l'autonomie gouvernementale des minorités nationales. On a plutôt décidé qu'aucun territoire ne serait accepté comme État à moins que les groupes nationaux qui s'y trouvaient déjà ne soient surpassés en nombre. Dans certains cas, on y est parvenu en traçant les frontières de telle sorte que les tribus indiennes ou les groupes hispaniques soient minoritaires (Floride). Dans d'autres, on y est parvenu en ne créant pas d'État tant que les colons anglophones n'ont pas été plus nombreux que les anciens habitants (p. ex. Hawaï ; le Sud-Ouest)[15]. Aucun

14. Alexander HAMILTON, James MADISON et John JAY, *The Federalist Papers*, New York, Bantam, 1982. Jay ne tient pas compte de l'importante population noire, mais il oublie aussi les concentrations d'immigrants autres que les Britanniques (en particulier les Allemands) et les tribus indiennes (dont la plupart avaient été dépouillées de leurs terres).

15. Nathan Glazer a donc tout à fait tort lorsqu'il affirme que la division des États-Unis en unités fédérales a précédé sa diversité ethnnique. N. GLAZER, *Ethnic Dilemmas : 1964-1982*, Cambridge, Harvard University Press, 1983, pp. 276-277. C'est vrai des treize colonies, mais les décisions concernant l'admission des nouveaux États et leurs frontières ont été prises après l'intégration des minorités nationales et ces décisions visaient sciemment à éviter de créer des États dominés par des minorités nationales.

des 50 États n'assure donc l'autonomie gouvernementale à une minorité nationale de la même façon que la province de Québec garantit l'autonomie gouvernementale aux Québécois.

D'ailleurs, loin d'aider les minorités nationales, le fédéralisme américain pourrait bien avoir empiré leur situation. Pendant presque toute l'histoire des États-Unis, les tribus indiennes et les Hawaïens ont été mieux traités par le gouvernement fédéral que par celui des États. Les gouvernements d'État, contrôlés par les colons, ont souvent considéré les minorités nationales comme un obstacle à une colonisation accrue et à une mise en valeur accrue des ressources, et ont donc essayé d'enlever aux minorités leurs institutions politiques traditionnelles, de saper leurs droits issus de traités et de les déposséder de leurs terres ancestrales. Si le gouvernement fédéral a évidemment été complice d'une grande partie de ces mauvais traitements, il a au moins tenté à maintes reprises d'empêcher les abus les plus graves. On peut constater la même dynamique au Brésil, où le gouvernement fédéral essaie de protéger les droits des Indiens en Amazonie contre l'attitude prédatrice des États locaux.

En somme, loin de tenir compte des minorités nationales, le fédéralisme territorial de style américain a empiré la situation. Cela ne devrait pas nous étonner, puisque les peuples qui ont conçu le fédéralisme américain n'avaient pas intérêt à accommoder ces groupes. En décidant comment structurer leur régime fédéral – depuis la délimitation des frontières jusqu'au partage des pouvoirs et au rôle du pouvoir judiciaire – ils avaient comme objectif de consolider et d'agrandir un nouveau pays, et de protéger les droits à l'égalité des individus au sein d'une communauté nationale commune et non de reconnaître les droits des minorités nationales à l'autonomie gouvernementale[16].

Si le fédéralisme américain ne visait pas à accommoder les groupes ethnoculturels, pourquoi l'a-t-on adopté ? Plusieurs raisons expliquent pourquoi les premiers colons, qui avaient une langue et une ethnicité communes, ont tout de même adopté le fédéralisme – ces raisons ont été étudiées en détail dans l'étude bien connue intitulée *The Federalist Papers*. Par-dessus tout, le fédéralisme était considéré comme une façon d'empêcher une démocratie libérale de dégénérer en une tyrannie. Comme l'indiquait Madison, le fédéralisme a contribué à empêcher des « factions » – en particulier une classe économique ou des intérêts d'affaires – d'imposer leur volonté, par la législation, au détriment « des droits des autres citoyens ou des intérêts généraux permanents de la collectivité ». Le fédéralisme complique la tâche de ceux qui « partagent le désir de violer les droits des autres citoyens » d'« agir en unisson les uns avec les autres ». « L'influence des dirigeants de ces factions peut attiser la flamme dans leur État, mais elle ne pourra pas provoquer une déflagration

16. Voir, Barbara Thomas-Woolley et Edmond Keller, « Majority Rule and Minority Rights : American Federalism and African Experience », *Journal of Modern African Studies*, vol. 32, n° 3, 1994, pp. 416-417.

générale dans les autres États[17]. » De même, l'existence de gouvernements d'État indépendants et forts a protégé les libertés individuelles contre tout empiétement d'un gouvernement fédéral à la solde de factions néfastes.

La suite de l'histoire des États-Unis semble indiquer que le fédéralisme procure d'autres avantages plus positifs. Ainsi, il a permis d'essayer des politiques et d'innover. Confronté à de nouveaux problèmes, chaque État a adopté des politiques différentes, et celles qui ont donné les meilleurs résultats ont ensuite été adoptées par d'autres États. De plus, à mesure que les États-Unis se sont étendus vers l'ouest et ont incorporé de vastes territoires dont les ressources naturelles et le développement économique étaient très différents, il est devenu de plus en plus difficile d'imaginer comment un seul gouvernement unitaire centralisé pourrait fonctionner. Une certaine forme de délégation territoriale des pouvoirs s'imposait clairement et le régime fédéraliste, adopté par les treize colonies de la côte Atlantique qui ont créé le pays, a bien servi cette fin.

Il y a donc de nombreuses raisons, qui n'ont rien à voir avec la diversité ethnoculturelle, pour lesquelles un pays peut vouloir adopter le fédéralisme. Toute démocratie libérale dont le territoire est vaste et diversifié sera d'ailleurs certainement poussée vers une forme quelconque de fédéralisme, peu importe sa composition ethnoculturelle. Les avantages du fédéralisme pour les grandes démocraties sont manifestes non seulement aux États-Unis, mais aussi en Australie, au Brésil et en Allemagne. Dans chacun de ces pays, le fédéralisme est bien enraciné et fortement appuyé, même si aucune des sous-unités fédérales ne vise à permettre à des groupes ethnoculturels de diriger leur destinée. Pour cette raison, le Canada conserverait sans doute son régime fédéral même si le Québec se séparait[18]. Le Canada est tout simplement un pays trop vaste et trop diversifié pour être dirigé par un État unitaire très centralisé.

Dans certains pays, le fédéralisme est donc adopté non pas parce qu'il tient compte du désir des minorités nationales de se gouverner, mais plutôt parce qu'il permet à une collectivité nationale de déléguer et de diffuser le pouvoir. Selon Philip Resnick, il s'agit alors de « fédéralisme territorial » plutôt

17. J. Madison, *Federalist* #10, pp. 54, 61. La conviction que le fédéralisme contribuait à empêcher la tyrannie est l'une des raisons pour lesquelles les Alliés ont imposé le fédéralisme à l'Allemagne au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. Il devait empêcher que renaissent des mouvements nationalistes ou autoritaires. Pour une critique de l'affirmation que le fédéralisme réussit fondamentalement mieux à protéger la liberté individuelle, voir Martha Minow, « Putting Up and Putting Down : Tolerance Reconsidered », dans Mark Tushnet (dir.), *Comparative Constitutional Federalism : Europe and America*, New York, Greenwood, 1990, pp. 77-113 ; Franz Neumann, « Federalism and Freedom : A Critique », dans Arthur MacMahon (dir.), *Federalism : Mature and Emergent*, New York, Russell and Russell, 1962, pp. 44-57. Voir aussi les essais dans Ellis Katz et G. Alan Tarr (dir.), *Federalism and Rights*, Lanham, MD, Rowman and Littlefield, 1996.

18. Voir Philip Resnick, *Thinking English Canada*, Toronto, Stoddart, 1994, pp. 31-33, et chapitre 7.

que de « fédéralisme multinational[19] ». D'après lui, le fédéralisme qui vise à accommoder la diversité régionale dans un État-nation est différent de celui qui vise à accommoder les différences nationales dans un État multinational.

Le problème au Canada, selon certains observateurs, est que les Canadiens divergent d'opinion quant à savoir s'ils vivent dans une fédération territoriale ou une fédération multinationale. Alors que les Canadiens-français ont adopté une vision « multinationale » du fédéralisme, qui met l'accent sur le lien entre le fédéralisme et l'autonomie gouvernementale des minorités nationales, les Canadiens-anglais ont adopté un modèle « territorial » qui ne tient pas compte de ce lien ou en atténue l'importance. Au lieu de dissiper les tensions entre les Français et les Anglais au Canada, le fédéralisme est donc devenu l'une des sources de tension. Les débats publics sur les accords du lac Meech et de Charlottetown ont été interprétés dans cette perspective, qui laisse entendre que nos dilemmes constitutionnels découlent directement des ces conceptions opposées du fédéralisme.

Le modèle territorial a tendance à considérer le fédéralisme comme une fédération d'unités territoriales égales. Dans ce modèle, « l'égalité » signifie que chaque unité devrait avoir des pouvoirs identiques, peu importe sa composition ethnoculturelle, et une représentation égale à la deuxième assemblée au niveau fédéral, peu importe la taille de sa population. De nombreux chercheurs s'expriment comme si ce modèle territorial du fédéralisme, fondé sur les régimes américain et australien, était le seul fédéralisme véritable. Et c'est probablement le modèle dominant au Canada anglais. L'influence du modèle américain et australien au Canada anglais se traduit non seulement par l'insistance pour que toutes les provinces aient des pouvoirs législatifs égaux, mais aussi par des revendications en faveur du genre de Sénat selon la proposition « des trois E » qui existe aux États-Unis et en Australie.

Or le modèle territorial n'est pas satisfaisant aux yeux des Québécois et des Autochtones, puisqu'il ne prévoit aucun mécanisme pour accommoder les minorités nationales. En soi, le fédéralisme territorial ne garantit pas que les groupes ethnoculturels seront pris en considération. La mesure dans laquelle la répartition des pouvoirs aux sous-unités territoriales favorise les intérêts des minorités nationales dépend de la façon dont sont tracées les frontières de ces sous-unités et des pouvoirs qui sont attribués à chaque palier de gouvernement. Si ces décisions sur les frontières et les pouvoirs ne sont pas prises dans l'intention déclarée de donner des pouvoirs aux minorités nationales, le fédéralisme pourrait bien aggraver la position des minorités nationales, comme c'est arrivé dans les fédéralismes territoriaux des États-Unis, du Brésil et d'ailleurs.

19. Ph. Resnick, « Toward a Multination Federalism », dans Leslie Seidle, (dir.), *Seeking a New Canadian Partnership : Asymmetrical and Confederal Options*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1994, p. 71. Des distinctions connexes ont été faites par plusieurs intervenants notamment Guy Laforest, professeur au Département de science politique de l'Université Laval, Enrique Fossas, Robert Toulemon, président de l'Association française d'études pour l'Union européenne.

Pour qu'un régime fédéral soit vraiment multinational, les décisions concernant les frontières et les pouvoirs doivent traduire consciemment les besoins et les aspirations des groupes minoritaires. Si les États-Unis sont l'exemple parfait du fédéralisme territorial, quel est le prototype du fédéralisme multinational ? Elazar soutient que la Suisse est « la première fédération moderne basée sur des différences ethniques et linguistiques indigènes qui ont été jugées permanentes et dignes qu'on en tienne compte[20] ». Mais comme le fait remarquer Murray Forsyth, la vieille confédération suisse, qui a existé pendant près de 500 ans, se composait uniquement de cantons germaniques, du point de vue de l'origine ethnique et de la langue. Si les cantons francophones et italophones ont été ajoutés en 1815, la décision d'adopter une structure fédérale n'a pas été prise principalement pour tenir compte de ces différences ethnolinguistiques. Selon Forsyth, la fédération canadienne de 1867 était en réalité le premier exemple d'une structure fédérale adoptée explicitement pour accommoder des minorités nationales. Il en est ainsi parce que la Constitution de 1867 a non seulement uni quatre colonies différentes en un pays, mais aussi divisé la plus grande d'entre elles en deux unités politiques distinctes – l'Ontario anglophone et le Québec francophone – afin de tenir compte des différences ethnoculturelles[21].

Cette décision de créer (ou plus exactement de rétablir) une province de Québec séparée au sein de laquelle les Français formaient une majorité évidente a été la première étape déterminante pour que le fédéralisme canadien devienne véritablement « multinational » et pas seulement « territorial ». Mais ce n'était qu'une première étape. Contrôler une sous-unité fédérale rend l'autonomie gouvernementale possible, mais la mesure dans laquelle le régime fédéral qui en résulte est satisfaisant dépend aussi de la façon dont les pouvoirs sont répartis entre les paliers fédéral et provincial. C'est évidemment une source de grande controverse entre le Québec et le reste du Canada. De même, définir les collectivités autochtones comme un troisième palier de gouvernement au sein du régime fédéral ne satisfera les Autochtones que si les bonnes entités politiques peuvent ainsi obtenir les bons types de pouvoirs. La simple existence d'un régime fédéral ne suffit pas pour satisfaire les minorités nationales – l'acceptabilité du régime fédéral dépend de la façon dont les frontières sont tracées et dont les pouvoirs sont répartis entre les paliers de gouvernement.

Il semble donc exister deux modèles de fédéralisme assez différents. Les fédérations « multinationales » sont des pays où un ou plusieurs groupes se considèrent comme des « nations » distinctes au sein du grand État dont ils font partie, et des pays qui ont tracé des frontières internes et réparti les pouvoirs dans l'intention explicite de permettre à une minorité nationale de se

20. D. Elazar, « The Role of Federalism in Political Integration », dans D. Elazar (dir.), *Federalism and Political Integration*, Ramat Gan, Turtledove Publishing, 1987, p. 20.

21. Murray Forsyth, « Introduction », dans M. Forsyth (dir.), *Federalism and Nationalism*, Leicester, Leicester University Press, 1989, pp. 3-4.

gouverner. Les fédérations multinationales comprennent donc la Belgique (avec les Flamands), la Suisse d'après 1815 (avec les Français et les Italiens), l'Espagne (avec les Catalans et les Basques), et évidemment le Canada (avec les Québécois), ainsi que l'Inde et le Nigéria. Dans les fédérations « territoriales », par contre, la majorité des peuples dans toutes les sous-unités fédérales ont la même identité nationale – aucune n'est dominée par un groupe qui se considère comme une nation distincte. Le partage des pouvoirs est considéré comme un moyen de diffuser le pouvoir sur une base régionale au sein d'une seule nation. Les fédérations territoriales comprennent les États-Unis, l'Allemagne, l'Australie et le Brésil.

Selon certains observateurs, les débats constitutionnels qui existent au Canada découlent en grande partie de ces deux modèles opposés du fédéralisme. On pourrait penser ou espérer que ces deux modèles coexistent pacifiquement. N'est-il pas possible que les Canadiens anglophones continuent de considérer le Canada comme une fédération territoriale, reposant sur le principe de l'égalité des unités territoriales, tandis que les Canadiens francophones le considèrent comme une fédération multinationale reposant sur le principe du droit d'une minorité nationale à l'autonomie gouvernementale ? Tant que le système réussit à répondre aux besoins des gens, est-il vraiment important que tous les Canadiens s'entendent sur la théorie fondamentale du fédéralisme ou sur le modèle de fédéralisme ?

À bien des égards, les deux modèles permettent peut-être effectivement de tirer les mêmes conclusions. Malheureusement, ils ont tendance à susciter des recommandations différentes, voire opposées, sur certaines questions clés. Ainsi, ils diffèrent sur deux questions : a) est-il acceptable que des sous-unités fondées sur la nationalité (c.-à-d. les sous-unités de la fédération qui favorisent l'autonomie gouvernementale d'une minorité nationale) jouissent de pouvoirs différents, voire même plus grands, de ceux des sous-unités régionales (c.-à-d. celles qui reflètent des différences régionales au sein d'une majorité nationale) ? ; b) est-il acceptable de reconnaître et d'affirmer explicitement l'existence d'une minorité nationale dans la constitution ou la constitution devrait-elle éviter ce genre de « politique de la reconnaissance » ?

Les Canadiens connaissent bien des ceux questions, qui sont débattues depuis des années maintenant sous les vocables de « fédéralisme asymétrique » et « société distincte ». Mais le Canada n'est pas le seul à en débattre. D'autres fédérations multinationales se posent les mêmes questions. Nous reviendrons sur certaines de ces questions institutionnelles au chapitre 3.

## D — Les principes du fédéralisme

Jusqu'ici, nous avons considéré le fédéralisme principalement comme une série d'institutions qui partagent les pouvoirs et la souveraineté sur une base territoriale. Mais plusieurs chercheurs insistent sur le fait que le fédéralisme devrait être envisagé non pas seulement comme une série d'institutions

mais aussi comme une série de « valeurs » ou de « principes ». De plus, ces principes ne devraient pas être seulement des attributs d'institutions ou de procédures en particulier, mais s'inscrire également dans une « culture politique » plus générale du fédéralisme et donc être jugés pertinents pour les attitudes quotidiennes des citoyens ainsi que des élites politiques. Sans cette vaste « culture du fédéralisme », même les institutions politiques fédérales les mieux conçues ne permettraient pas à des gens ayant des identités et des loyautés différentes de cohabiter.

Quels sont donc les « principes » fondamentaux du fédéralisme ? Un certain consensus existe sur la série de valeurs fondamentales suivantes[22] :

- *l'autonomie :* Les paliers inférieurs de gouvernement, et la société en général, ont le droit de s'organiser et de se gouverner dans leurs domaines de compétence. Ces paliers inférieurs n'existent pas seulement parce que l'État central les tolère, mais aussi parce que leur existence et leur autonomie sont protégées par la constitution.
- *la coopération et le consentement :* Même dans un régime fédéral soucieux de respecter les autonomies locales, des conflits seront inévitables lorsque les compétences se chevaucheront. Le fédéralisme est déterminé à résoudre ces conflits dans un esprit de coopération et de consentement plutôt que par la force ou selon le principe que « la raison du plus fort est toujours la meilleure ». Il y a des mécanismes convenus pour résoudre de tels conflits de manière ordonnée et d'une façon que toutes les parties trouvent légitime et exécutoire.
- *les freins et les contrepoids :* Le fédéralisme vise à contrer la concentration excessive du pouvoir à un palier ou un autre, ou au sein d'un organe ou d'une organisation en particulier. Tout comme le pouvoir de l'État central est limité par la nécessité de respecter l'autonomie des paliers inférieurs, le pouvoir des paliers inférieurs est limité lui aussi par la nécessité de viser des intérêts communs au niveau fédéral. Et les deux paliers de gouvernement sont limités par la nécessité de respecter la constitution, telle qu'interprétée et appliquée par les tribunaux.
- *la participation :* Le fédéralisme crée des unités politiques plus près des gens, mais il multiplie aussi les « points d'accès » permettant aux citoyens de participer au processus politique. Les groupes qui, pour une raison ou une autre, se sentent exclus ou désavantagés à un palier politique peuvent tenter de compenser ce désavantage en participant plus activement à un autre palier.
- *le respect de la différence :* Comme nous l'avons constaté, les fédérations multinationales reposent sur l'hypothèse que les « différences ethniques et linguistiques indigènes [sont] permanentes et dignes qu'on en tienne

22. Notre analyse s'inspire considérablement des communications de Ferdinand Kinsky, directeur général du Centre international de formation européenne, Nice et Robert Toulemon et de la discussion qui a suivi.

23. D. Elazar, « The Role of Federalism », *op. cit.*, p. 20.

compte[23] ». Même les fédérations purement territoriales reposent sur l'hypothèse que les différences régionales sont permanentes et méritent d'être prises en considération et non comme des obstacles temporaires à un État-nation plus homogène et unifié.

– *des identités et des loyautés multiples :* Les États-nations centralisés insistent souvent sur le fait que l'État est le principal objet de l'identité et de la loyauté et que toutes les autres identités et loyautés devraient dériver de l'État et lui être subordonnées. Les fédérations, par contre, reconnaissent que les gens ont des loyautés intrinsèques envers plus d'un palier de gouvernement et qu'il est impossible de présumer que l'un ou l'autre de ces paliers l'emportera automatiquement en cas de conflit. Dans une fédération, contrairement à ce qui se passe dans un État-nation centralisé, on ne suppose pas que les citoyens devraient « faire passer le pays avant tout ». D'ailleurs, la constitution elle-même interdit expressément que les souhaits de l'État central l'emportent toujours sur ceux des sous-unités. On espère ainsi promouvoir l'acceptation et la tolérance des identités multiples et on considère les loyautés multiples comme une caractéristique fondamentale de la politique et non comme une menace à l'ordre politique.

Il faut reconnaître que ces valeurs et ces principes s'appliquent non seulement aux institutions fédérales mais aussi à la société en général. Ainsi, les régimes fédéraux qui respectent le principe de la subsidiarité dans les rapports entre le gouvernement fédéral et les provinces respectent aussi le principe de la subsidiarité dans les rapports entre les provinces et les municipalités. Si les provinces affirment le principe de la subsidiarité pour s'opposer à une centralisation excessive au niveau fédéral, on peut supposer qu'elles acceptent la subsidiarité affirmée par les villes et les villages afin d'empêcher une centralisation excessive dans les provinces.

De même, on peut faire valoir que les fédérations multinationales, qui reconnaissent et acceptent la différence culturelle et les loyautés multiples des minorités nationales, sont plus enclines à reconnaître et à accepter la différence culturelle et les identités multiples des immigrants. Comme nous l'avons déjà souligné, les immigrants ne profitent pas directement de l'autonomie gouvernementale que permet le fédéralisme, puisqu'ils ne sont pas assez concentrés sur un territoire pour former des sous-unités fédérales viables. Or on espère que les immigrants profitent indirectement du fédéralisme, car il favorise une attitude générale de respect de la différence et des identités multiples.

Il existe aussi un point de vue différent, plus sceptique face à ces affirmations. Ainsi, il n'est pas certain que les provinces qui se battent contre le gouvernement fédéral pour protéger leur autonomie sont plus enclines à respecter l'autonomie des gouvernements locaux. Il n'est pas certain non plus que le type de tolérance que procure le fédéralisme (multinational) aux minorités nationales vise aussi les immigrants. Il est vrai que les deux pays qui ont les politiques multiculturelles les plus libérales envers les immigrants sont

des fédérations (l'Australie et le Canada), mais il est vrai également que deux pays qui ont des politiques très peu libérales envers les immigrants en sont aussi (l'Allemagne et la Suisse).

De plus, nous savons que, historiquement, de nombreuses fédérations ont été instables et se sont soit transformées en des États-nations centralisés, soit dissoutes en plusieurs États-nations séparés. Les exemples les plus récents sont la dissolution des régimes fédéraux dans l'ex-Union soviétique, en Yougoslavie et en Tchécoslovaquie. On sait que ces fédérations n'en étaient souvent que de nom, puisqu'elles ne prévoyaient aucune protection constitutionnelle ou judiciaire des pouvoirs des gouvernements locaux – tous les paliers de gouvernement devaient en réalité céder aux caprices du Parti communiste (hautement centralisé). Il n'en demeure pas moins que les fédérations sont parfois carrément incapables de susciter ou de maintenir suffisamment de respect de l'autonomie, de coopération, de freins et contrepoids et de respect des différences[24].

En somme, le lien réel entre le fédéralisme en tant qu'ensemble d'institutions et le fédéralisme en tant qu'ensemble de valeurs n'est pas évident. Certaines formes de fédéralisme sont étonnamment réfractaires à la différence et d'autres, incapables de maintenir les conditions propices à une coexistence pacifique. La mesure dans laquelle le fédéralisme dans un pays en particulier suscite ces effets souhaitables dépend moins du simple fait qu'il s'agit d'un régime fédéral que de la façon dont fonctionnent certaines institutions et procédures. Dans la prochaine section, nous examinerons certains de ces mécanismes pratiques de « vie commune » dans les États fédéraux, afin de déterminer comment ils peuvent (lorsqu'ils fonctionnent bien) promouvoir les valeurs fondamentales du fédéralisme. Dans la troisième section, nous analyserons ce qui peut se produire lorsque ces mécanismes échouent et finissent par miner le régime fédéral.

## II – Le fédéralisme en pratique : mécanismes de vie commune

Comment le fédéralisme fonctionne-t-il exactement, en pratique, pour faciliter la cohabitation des groupes possédant des identités et des loyautés différentes ? Cette question peut être examinée soit dans la perspective d'un régime fédéral en particulier, soit dans une perspective plus générale ou comparative. Nous tentons de résumer le débat sous quatre rubriques générales : l'autonomie ; la participation publique ; la reconnaissance des différences et la loyauté. Les spécialistes cherchent souvent, implicitement ou explicitement, à dégager certains des mécanismes qui visent ces quatre objectifs fondamentaux dans les États fédéraux.

Nous examinerons chacun d'eux. Mais il importe de souligner que, en dépit de la tendance à voir dans le fédéralisme une capacité de promouvoir la

24. Pour un aperçu des études sur les échecs et les limites du fédéralisme, voir J. Lemco, *op. cit.*

coexistence, le fédéralisme n'est pas une formule magique ou une panacée pour des sociétés ethnoculturellement différentes. Personne ne nie non plus la réalité des conflits permanents dans les régimes fédéraux. L'objectif consiste plutôt à dégager quelques caractéristiques des régimes fédéraux qui permettent de gérer ces conflits de manière pacifique et démocratique et à en analyser les points forts et les faiblesses. On s'entend généralement sur le fait que les conflits dans les États pluralistes fédéraux ne peuvent pas être « réglés » une fois pour toutes et ne peuvent qu'être « gérés » en permanence, et, si possible, de la manière la plus juste et la plus démocratique possible.

A — L'autonomie

Comme nous l'avons vu, il est essentiel, pour n'importe quel fédéralisme qui veut avoir un sens, de protéger l'autonomie des paliers de gouvernement inférieurs. Mais nous savons également qu'il y a une forte tendance à la centralisation dans les États du XX^e siècle. Pour reprendre un exemple cité à la conférence, alors que les dépenses au niveau local représentaient 80 p. 100 de toutes les dépenses publiques en Allemagne en 1929, de nos jours, 80 p. 100 des dépenses s'effectuent au niveau de l'État, c'est-à-dire au niveau fédéral. La question clé qui se pose en pratique dans tout régime fédéral est donc : Comment protéger le plus possible l'autonomie des sous-unités fédérales ?

Il importe de souligner que la tendance vers la centralisation n'est pas imputable simplement à des politiciens ou à des bureaucrates fédéraux à la recherche de pouvoir. Une grande partie de la centralisation est une réponse à des besoins pressants en période de crise, des besoins que les unités provinciales ne pouvaient combler par elles-mêmes. Mais les pays ont répondu de façon très différente à ces pressions en faveur de la centralisation. Considérons le contraste frappant entre les États-Unis et le Canada à cet égard. Dans les deux pays, il y a souvent eu – surtout durant la grande crise et les deux guerres mondiales – de fortes pressions en faveur d'un renforcement du gouvernement fédéral, ne serait-ce que de façon temporaire. Au Canada, ces pressions ont été compensées par l'insistance fondamentale des Canadiens-français pour que les pouvoirs relatifs à l'autonomie gouvernementale du Québec soient protégés, afin que toute centralisation temporaire soit un jour annulée. Aux États-Unis, par contre, il n'y avait pas de contrepoids de ce genre et les diverses forces favorables à une centralisation accrue ont fini par l'emporter. La Cour suprême des États-Unis a tenté, brièvement, de protéger les garanties constitutionnelles relatives à l'autonomie des États, mais il y a eu peu de soutien public pour le respect rigoureux du partage constitutionnel des pouvoirs, en partie parce qu'aucun État américain n'est contrôlé par une minorité nationale et qu'aucun État ne voyait donc la centralisation comme une menace éventuelle à l'identité nationale.

Mais même au Canada, il y a eu une certaine centralisation et la crainte de la centralisation reste forte au Québec et, dans une moindre mesure, dans les autres provinces également. On peut donc se demander : Comment protéger

l'autonomie des provinces ? Plusieurs conférenciers européens ont affirmé que le principe de la *subsidiarité* joue un rôle déterminant dans le maintien de l'équilibre, au sein des régimes fédéraux, entre la promotion des intérêts communs et le respect de la particularité et de la diversité. Selon ce principe, pour bien répartir les pouvoirs entre les paliers de gouvernements local et fédéral, la règle d'or devrait être que le pouvoir réside au palier le plus bas en mesure de régler efficacement le problème. Autrement dit, lorsqu'un problème peut être réglé de manière compétente par un gouvernement provincial, il devrait relever des provinces au lieu d'être transféré au palier fédéral supérieur. Même si le gouvernement fédéral peut aussi le résoudre efficacement, le principe de base d'un régime fédéral est que le pouvoir doit rester le plus près possible de la population. Le pouvoir paraît ainsi plus transparent et il est plus facile d'en rendre compte démocratiquement.

Ce principe de la subsidiarité a été adopté officiellement par l'Union européenne et est entré de plain-pied dans le débat public en Europe. Il a été adopté en partie pour dissiper les craintes généralisées du public au sujet de la rapidité de l'intégration européenne. En imputant le fardeau de la preuve à ceux qui cherchent à faire remonter le pouvoir des États-nations européens vers Bruxelles, il a contribué à assurer aux gens que des limites seront imposées au processus d'intégration. Le pouvoir ne sera transféré vers l'échelon supérieur que s'il existe des raisons claires et convaincantes de le faire.

Le principe de la subsidiarité est beaucoup moins bien connu des Canadiens, et les participants ont discuté longuement pour savoir s'il pourrait (ou devrait) s'appliquer dans le contexte canadien. Il y avait d'ailleurs des opinions assez divergentes sur la valeur du principe de la subsidiarité, même dans le contexte européen. Certains indiquent qu'il a peut-être une certaine valeur du point de vue des relations publiques en permettant de dissiper certains doutes de la population au sujet du traité de Maastricht, mais qu'il n'a aucun sens réel vraiment important.

Il semble en effet que le principe de la subsidiarité puisse être invoqué pour défendre presque n'importe quelle position concernant le partage des pouvoirs. Comme l'a fait remarquer Michael Keating, l'idée de la subsidiarité a été invoquée en Europe pour défendre trois positions différentes, voire contradictoires : premièrement, elle a été invoquée par ceux qui cherchent à transférer le pouvoir vers le haut, des États-nations européens vers l'Union européenne ; deuxièmement, elle a été invoquée par ceux qui cherchent à protéger la souveraineté nationale des États-nations européens contre l'empiétement de l'Union européenne ; troisièmement, elle a été invoquée par ceux qui souhaitent déplacer le pouvoir vers le bas, des États vers les gouvernements locaux ou régionaux (p. ex. la dévolution du pouvoir en Grande-Bretagne, de l'assemblée centrale à Westminster vers l'Écosse ou le pays de Galles). Quel palier de gouvernement est « compétent » pour résoudre un problème en particulier semble soulever de profonds désaccords au lieu de se justifier par des faits clairement démontrables.

C'est particulièrement évident dans le cas de la politique sociale, où les opinions divergent sur les buts, ainsi que les moyens, de la politique publique. Ainsi, la mesure dans laquelle les Canadiens pensent que les gouvernements provinciaux sont « compétents » pour exercer un pouvoir exclusif sur les soins de santé dépend en grande partie de leur opinion quant au fait que tous les Canadiens devraient avoir un accès comparable aux soins de santé. S'ils croient que l'inégalité entre les soins de santé offerts dans les différentes provinces est mauvaise, alors ils seront probablement d'accord pour que le gouvernement fédéral joue un certain rôle dans l'établissement de normes nationales. Seul le gouvernement fédéral est en mesure d'assurer d'un bout à l'autre du pays l'égalité des soins de santé que beaucoup jugent essentielle pour l'intégration sociale et politique des Canadiens, pour une mobilité accrue entre les provinces et pour que les Canadiens aient véritablement l'impression de posséder une citoyenneté et une identité canadiennes communes.

Mais si les Canadiens croient que le but de la politique de santé consiste simplement à s'assurer que les besoins médicaux essentiels soient comblés, alors ils ne se préoccuperont peut-être pas des inégalités entre les provinces. Ils voudront que les citoyens de leur province aient un bon accès aux soins de santé de première nécessité, mais ils n'attacheront aucune valeur en soi à la question de savoir si ce niveau d'accès est plus ou moins grand que dans les autres provinces ou dans d'autres pays. L'existence de variations importantes entre l'accès aux soins de santé peut diminuer l'impression de partager une identité canadienne commune, mais pour certaines personnes (en particulier au Québec), le but des soins de santé n'est pas de promouvoir l'intégration sociale et politique mais simplement de répondre aux besoins de santé.

De même, les Européens qui résistent à l'idée de donner à Bruxelles le contrôle sur la politique sociale ne nient pas que cela peut nuire au processus d'intégration en Europe ni à la création d'une identité européenne commune ; ils nient tout simplement que promouvoir l'intégration est un but de la politique sociale. En somme, ceux qui appuient l'intégration croient que le principe de la subsidiarité exige de transférer le pouvoir vers le haut et ceux qui résistent à l'intégration croient que ce principe suppose la défense ou même l'accroissement de l'autonomie locale. Le principe de la subsidiarité ne prévoit aucun critère qui permettrait, en toute objectivité, de donner raison aux critiques ou aux défenseurs de l'intégration. Tout au plus pouvons-nous appliquer ce principe uniquement si nous nous entendons déjà sur l'importance de buts tels que la création d'une identité politique commune[25]. En résumé, demander la subsidiarité ne répond pas à la question de savoir comment les pouvoirs devraient être redistribués, cela permet simplement de reformuler la question.

25. L'Union européenne a tenté d'éviter cette ambiguïté en précisant certaines conditions qui s'appliquent à la subsidiarité – p. ex. l'intensité, l'efficacité, la proportionnalité des moyens. Mais ces conditions semblent encore présupposer un accord sur les buts de la politique publique. La communication de Marcell Van Donat a fourni une explication détaillée du fonctionnement du principe de la subsidiarité dans l'Union européenne.

Un autre débat connexe porte sur la souplesse du principe de la subsidiarité. Les défenseurs de ce principe font souvent remarquer que sa souplesse constitue l'un de ses grands avantages. De nombreuses constitutions fédérales ont tenté de dresser une liste complète des pouvoirs partagés entre les divers paliers de gouvernement et qui devient ensuite immuable. Mais nous savons que la situation peut évoluer et rendre ces décisions antérieures désuètes et que surviennent de nouveaux problèmes que les rédacteurs de la constitution ne pouvaient pas prévoir. Lorsque le partage des pouvoirs est enchâssé dans la constitution, il devient extrêmement difficile de réagir dans cette nouvelle situation. Par contre, le principe de la subsidiarité, tel qu'appliqué dans l'Union européenne, élimine la nécessité de dresser une liste permanente des pouvoirs des divers paliers de gouvernement. L'Union européenne prévoit simplement une série de « buts », puis on décide quel palier de gouvernement est le mieux en mesure, à ce moment-là, de les atteindre. Lorsque la situation change, le partage des pouvoirs peut changer lui aussi, sans qu'il faille modifier la constitution.

Mais cette souplesse admirable va à l'encontre d'une autre caractéristique souhaitable du fédéralisme, à savoir la nécessité de garantir l'autonomie locale. Comme nous l'avons fait remarquer, le principe de la subsidiarité vise à protéger l'autonomie locale contre la tendance à une centralisation accrue. Mais garantit-il vraiment la protection de l'autonomie locale ? Pas nécessairement. Au contraire, il semble laisser la protection de l'autonomie locale dans une situation très provisoire et précaire, qui dépend de l'évolution de la situation et de jugements imprévisibles des tribunaux. Pour cette raison, bien des gens, en particulier les membres de minorités nationales, préfèrent enchâsser une liste précise de pouvoirs dans la constitution, au risque de compliquer la tâche de ceux qui voudraient modifier le partage des pouvoirs par la suite. En somme, il y a peut-être un compromis entre la sécurité et la souplesse dans le partage des pouvoirs, et le principe de la subsidiarité a tendance à favoriser la souplesse plutôt que la sécurité.

Même si le principe de la subsidiarité peut constituer un contrepoids utile contre de futures pressions centralisatrices, il ne permet peut-être pas de renverser des mesures de centralisation passées. Cela peut constituer une différence importante entre l'Union européenne et le Canada. Dans l'Union européenne, la subsidiarité sert à réguler et à contrôler le processus de transfert ascendant du pouvoir. Dans ces circonstances, il est logique et largement accepté que le fardeau de la preuve incombe à ceux qui souhaitent changer le statu quo et créer de nouvelles formes de pouvoir centralisé. Au Canada, par contre, le débat porte surtout sur la question de savoir si nous devrions transférer le pouvoir vers le bas. Autrement dit, ce sont les décentralisateurs qui veulent changer le statu quo. Dans ces circonstances, devrait-il incomber au gouvernement fédéral de prouver qu'il devrait continuer à exercer ses pouvoirs existants ou le fardeau de la preuve devrait-il incomber à ceux qui cherchent à changer le statu quo ? On ne sait pas trop comment le principe de la subsidiarité répondrait, ou devrait répondre, à cette question.

Enfin, certains observateurs canadiens font valoir que l'idée générale de la subsidiarité, telle qu'elle s'est développée en Europe, n'a pas réglé correctement le problème des pouvoirs *asymétriques*. Autrement dit, selon le principe de la subsidiarité, il faut déterminer quel palier de gouvernement est le mieux en mesure de s'occuper d'un domaine de politique en particulier, et l'on suppose que la réponse est identique dans toute l'Europe. Le pouvoir devrait appartenir à Bruxelles ou aux États-nations ou aux régions et aux provinces. Si un État possède ce pouvoir, alors on peut supposer que tous les États devraient l'avoir ; si une province ou une région exerce des pouvoirs dans un certain domaine, on peut supposer que toutes les provinces ou régions devraient le faire elles aussi.

En réalité, cependant, on constate souvent que les États et les provinces ne sont pas toutes capables ou désireuses d'exercer les mêmes pouvoirs. Comme indiqué plus haut, il en a toujours été ainsi au Canada, parce que le Québec a habituellement cherché à obtenir plus de pouvoirs que les autres provinces. Quand nous nous demandons si « les pensions devraient relever du gouvernement fédéral ou des provinces », nous devrions au moins envisager la possibilité que la réponse soit « de la province au Québec, mais du gouvernement fédéral pour le reste du Canada ». Certaines circonstances ou certaines raisons peuvent justifier qu'une province jouisse des pouvoirs qu'exerce le gouvernement fédéral dans le reste du pays[26]. Toute conception de la subsidiarité qui ne permet pas une telle asymétrie se butera à une forte résistance au Québec.

Cela soulève évidemment la question du fédéralisme asymétrique, que nous avons évoquée dans la première section et sur laquelle nous reviendrons plus loin. Nous ne cherchons pas à défendre ni à critiquer l'idée du fédéralisme asymétrique, mais faisons simplement remarquer que le principe de la subsidiarité ne peut éviter ce débat.

Même si l'idée de la subsidiarité est intrigante et peut être utile, on estime bien souvent qu'elle ne permettrait pas de dénouer la crise constitutionnelle canadienne. Même si tous les Canadiens s'entendaient pour accepter la subsidiarité en principe, ils l'appliqueraient de manière radicalement différente, en raison de leurs convictions différentes sur la valeur de l'intégration nationale et de l'identité commune ainsi que sur la raison d'être des pouvoirs asymétriques. La subsidiarité est peut-être un bon principe pour évaluer de nouvelles formes de centralisation, ce qui se passe dans l'Union européenne. Mais la question qui se pose au Canada actuellement est s'il faut décentraliser et, plus précisément, s'il faut décentraliser de manière asymétrique. Il n'est pas certain que la subsidiarité aiderait les Canadiens à surmonter leurs profondes divergences de vues sur cette question.

---

26. De même, des situations ou des raisons peuvent justifier qu'un État-nation en Europe conserve des pouvoirs que les autres pays auront transféré vers le haut dans l'Union européenne.

B — La participation publique

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, le fédéralisme est souvent louangé parce qu'il accroît les possibilités d'une participation publique importante. Il y parvient surtout de deux façons. Premièrement, conformément au principe de l'autonomie (la subsidiarité), il ramène le pouvoir « près du peuple ». On suppose que la politique au niveau local est plus accessible aux citoyens, pour plusieurs raisons. Il est nettement plus facile pour quelqu'un qui souhaite répandre un point de vue en particulier, d'atteindre un pourcentage important d'électeurs locaux que d'électeurs nationaux. Il y a moins d'électeurs à ce palier, ils sont plus proches, et les médias locaux ont tendance à être plus accessibles et à coûter moins cher. De plus, les citoyens ont tendance à mieux connaître les problèmes et les politiciens locaux, tandis qu'il faut souvent déployer des efforts considérables pour s'informer au sujet des problèmes politiques et des politiciens nationaux. Il est donc plus facile de participer à la politique locale et d'y exercer vraiment un certain poids. Les questions sont plus connues et plus concrètes en politique locale et le point de vue et le vote de chacun comptent davantage.

Deuxièmement, conformément au principe des freins et des contrepoids, le fédéralisme crée de multiples « points d'accès » aux décisions politiques – divers moyens d'exercer une influence politique. Les groupes qui, pour une raison ou une autre, se sentent exclus ou désavantagés à un palier politique peuvent tenter de compenser ce désavantage en participant plus activement à un autre palier.

Les possibilités du fédéralisme d'accroître la participation politique sont extrêmement importantes. Accroître les possibilités d'une participation publique importante est vitale à une époque où de nombreux citoyens se sentent écartés et exclus du système politique. Si les gens deviennent insatisfaits de leur rôle de citoyens, la légitimité et la stabilité des régimes politiques démocratiques peuvent en souffrir.

Mais certains expriment des doutes quant à la capacité réelle du fédéralisme d'accroître les possibilités d'une participation importante. Premièrement, les sous-unités fédérales ne sont pas nécessairement, ni même habituellement, d'envergure locale. Certaines provinces sont très grandes. L'Ontario compte 10 millions d'habitants, par exemple, et est donc plus grande que de nombreux États-nations, notamment le Danemark, la Lettonie ou la Nouvelle-Zélande, et son territoire est plus vaste que ces trois pays mis ensemble. La même observation s'applique au Québec, avec sa population de 6 millions d'habitants et son énorme territoire. Il est beaucoup plus difficile pour un Ontarien ou un Québécois d'essayer de communiquer avec les concitoyens de sa province sur les enjeux politiques qu'il ne l'est pour un Letton ou un Danois de communiquer avec les autres Lettons ou Danois. Aux fins de la communication politique et de la proximité des électeurs et des politiciens, la politique nationale en Lettonie ou au Danemark est nettement plus « locale » que la politique provinciale en Ontario ou au Québec.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, certains soutiennent que même si les unités fédérales n'ont pas en soi une portée locale, elles accordent souvent une autonomie considérable aux gouvernements locaux. Étant donné que la valeur de l'autonomie locale tient à cœur à un régime fédéral, les provinces elles-mêmes participeront probablement à d'autres formes de décentralisation et de délégation des pouvoirs au niveau local. Mais les preuves de cette affirmation sont très contradictoires. Il est arrivé que cela se produise (p. ex. par l'adoption de lois sur l'autonomie gouvernementale dans de nombreux États américains) mais nous pouvons aussi trouver des exemples de gouvernements provinciaux fortement centralisés qui ont arraché des pouvoirs aux gouvernements locaux (p. ex. les tentatives récentes des gouvernements provinciaux au Canada d'éliminer les conseils scolaires locaux). Il serait donc faux d'assimiler le fédéralisme au principe de la décentralisation.

Quoi qu'il en soit, si ce qui nous importe c'est protéger l'autonomie et les identités locales, alors pourquoi ne pas déléguer le pouvoir directement du gouvernement central aux collectivités locales et passer complètement par-dessus le niveau régional ? Pourquoi se donner la peine de créer ces intermédiaires que sont les provinces, les Länder, les États ou les cantons ? Le fédéralisme semble tout au mieux un effort plutôt timide de ramener le pouvoir « près du peuple ».

Deuxièmement, et c'est tout aussi important, le fédéralisme est souvent lié à la croissance de mécanismes intergouvernementaux. Le fédéralisme crée deux paliers de gouvernement, qui doivent tous deux rendre des comptes au peuple. Mais il crée aussi un besoin de mécanismes de coordination entre ces deux paliers, de mécanismes où les représentants des deux paliers se rencontrent pour prendre des décisions sur de nombreuses questions (p. ex. la négociation de normes nationales dans les domaines qui ne relèvent pas exclusivement du gouvernement fédéral ou des provinces). Ces mécanismes intergouvernementaux ne sont pas tenus de rendre des comptes au peuple et prévoient d'ailleurs rarement une forme quelconque de participation ou d'examen publics.

On a assisté au Canada à une véritable prolifération de ces réunions intergouvernementales ainsi qu'à la création de comités intergouvernementaux permanents. Cette activité intergouvernementale est nécessaire pour que le fédéralisme fonctionne, mais elle tend à brouiller les rapports de responsabilisation et à permettre aux provinces et au gouvernement fédéral de ne pas assumer la responsabilité des décisions. Lorsqu'un citoyen s'oppose à un accord fédéral-provincial sur l'environnement, par exemple, à qui devrait-il s'en prendre ? Devrait-il s'en prendre à son gouvernement provincial, même si (à sa connaissance) le Premier Ministre de sa province était peut-être d'accord avec lui sur la question, mais n'a simplement pas pu faire prévaloir son point de vue ? Si les citoyens ne peuvent attribuer la responsabilité des décisions politiques à des élus en particulier, alors ils sont incapables de décider quand et où participer afin de modifier ces décisions.

Troisièmement, les aspects du fédéralisme qui font obstacle à la règle de la majorité peuvent être très frustrants. La répartition fédérale des pouvoirs signifie que des minorités concentrées dans une région peuvent bloquer un projet de loi sur des questions qu'appuie la majorité, si elles considèrent qu'une telle loi porterait atteinte à l'autonomie qui leur est garantie. Il ne s'agit évidemment pas d'une critique contre le fédéralisme, mais plutôt contre son objectif fondamental – protéger l'autonomie locale. Il n'en demeure pas moins que certains citoyens peuvent se sentir frustrés de ne pas pouvoir faire adopter une loi appuyée par la majorité dans l'ensemble du pays. Ils peuvent finir par en vouloir au pouvoir d'une minorité de retarder ou de bloquer l'application du désir de la majorité. Cette frustration est accentuée si le partage des compétences n'est pas clair, si les citoyens ne savent pas exactement quelles politiques peuvent être mises en œuvre par chaque palier de gouvernement. Les mécanismes intergouvernementaux, conjugués au partage des pouvoirs, peuvent rendre la participation politique frustrante, surtout pour les mouvements populistes qui appuient généralement l'idée que « le peuple » devrait pouvoir gouverner en appliquant la règle de la majorité, sans entrave. En somme, il y a un risque de conflit entre l'attitude populiste que la démocratie encourage souvent (« la majorité décide ») et l'attitude consensuelle qu'exige le fédéralisme (« la majorité doit respecter les droits et l'autonomie de la minorité »).

Enfin, même si les sous-unités fédérales sont vraiment près du peuple et disposées à déléguer des pouvoirs à des paliers de gouvernement véritablement locaux, on peut se demander si elles exercent les pouvoirs qui comptent vraiment dans la vie des gens. En fragmentant le pouvoir entre les gouvernements fédéral, provinciaux et locaux, on réussit peut-être simplement à affaiblir tous les paliers de gouvernement par rapport aux forces mondiales, en particulier les forces économiques mondiales. Les gouvernements locaux et régionaux sont peut-être plus près du peuple, mais cela ne sert absolument à rien s'ils ne sont pas en mesure d'améliorer réellement la situation des gens, que ce soit du point de vue de leurs perspectives économiques, de l'environnement ou des services sociaux. Les citoyens ont peut-être plus de facilité à influencer les politiques locales que les politiques nationales, mais participer à la politique locale n'est utile que si les gouvernements locaux contrôlent effectivement des leviers importants. Jouir d'un pouvoir important pour changer des politiques dérisoires n'est pas très intéressant pour les gens et pourrait au contraire les inciter à une participation moins grande que s'ils ont une capacité limitée de changer des politiques vraiment importantes. On fait souvent valoir que la mondialisation mine la capacité des paliers de gouvernement inférieurs d'influencer vraiment notre société et que seuls des gouvernements centraux forts (voire même des institutions internationales fortes) peuvent vraiment influer sur la vitesse ou l'orientation du changement social. Si tel est le cas, la décentralisation excessive peut nuire à la participation démocratique au lieu de l'encourager.

En somme, bien qu'il y ait des raisons plausibles d'affirmer que le fédéralisme accroît la participation, il y a aussi des raisons plausibles de croire que le fédéralisme peut réduire la participation. On peut évidemment tenter de trouver des moyens de contrer les effets négatifs du fédéralisme. Ainsi, l'Allemagne aurait réussi à rendre ses relations intergouvernementales plus démocratiques ou tout au moins plus transparentes et plus responsables. Mais il y a des limites à ce qui peut être fait dans ce domaine.

Ces deux premiers mécanismes – la subsidiarité et la participation – sont étroitement liés, à plusieurs égards. Ainsi, une question importante est l'incidence de la mondialisation sur la subsidiarité et la participation publique. Pour simplifier à l'extrême, on pourrait diviser les participants en deux principaux camps sur cette question – les optimistes et les pessimistes. Les optimistes ont soutenu que le type de subsidiarité et de participation que nous constatons dans les régimes fédéraux permet aux gens de faire face à la dislocation que provoque la mondialisation. Le fédéralisme, selon ce point de vue optimiste, protège de grands pans d'autonomie locale au sein desquels une vie politique démocratique importante et participative peut exister, et contribue à protéger d'importantes formes de différence culturelle et d'identité commune. Il est évident qu'une réaction efficace à la mondialisation exige la mise en place de nouvelles institutions de transition, telles que l'Union européenne, qui sont très éloignées de la vie quotidienne locale. Mais ces institutions de transition peuvent s'ajouter à la protection des formes traditionnelles d'autonomie et de participation dans les États fédéraux, sans nécessairement entrer en concurrence avec elle.

Les pessimistes soutiennent par contre que la mondialisation sape les formes connues d'autonomie et de participation, en partie en réduisant la capacité même de l'État (à tous les paliers) de défendre les intérêts de ses citoyens. Selon ce point de vue pessimiste, l'autonomie locale et la participation politique n'ont aucun sens sans une capacité efficace de l'État et, dans le monde moderne, seules des unités politiques assez grandes peuvent maintenir ce type de capacité. Ce point de vue est pessimiste parce que ses défenseurs admettent que les citoyens n'auront probablement pas l'impression de pouvoir exercer une grande influence sur des unités politiques aussi vastes et deviendront probablement désenchantés de leur rôle de citoyens. Selon ce point de vue, il existe un compromis réel, voire même tragique, entre notre efficacité politique en tant qu'individus et l'efficacité de nos institutions politiques – nous ne pouvons protéger la seconde qu'en sacrifiant une partie de la première.

Ce contraste est évidemment simplifié à l'extrême. Mais optimistes et pessimistes conviennent qu'un grand défi des démocraties fédérales contemporaines consiste à trouver des moyens de protéger et d'accroître l'autonomie locale et la participation démocratique tout en faisant face à la nouvelle dynamique et aux impératifs de la mondialisation.

C — Le fédéralisme et la reconnaissance des différences

D'aucuns affirment que le fédéralisme est efficace dans le contexte de sociétés multinationales ou multiculturelles. Plusieurs soulignent sa capacité de concilier, et par conséquent de combiner, le libéralisme démocratique qui met l'accent sur les libertés individuelles et civiles et les droits collectifs, y compris les droits des minorités nationales ou culturelles. Dans bien des cas, les droits liés à l'identité servent à justifier les revendications à l'autonomie gouvernementale des minorités nationales ou culturelles. Ce que nous appelons « identité distincte » désigne cependant une vaste gamme d'identités linguistiques, culturelles, historiques ou religieuses. Puisque les défenseurs des droits des minorités nationales tiennent généralement le concept de nation pour acquis et le considèrent comme une notion essentielle, ils sont portés à affirmer que leurs droits sont inaliénables. Dans ce contexte, on peut considérer le fédéralisme comme un bon système de gouvernement parce qu'il peut provoquer et garantir des compromis stables en gérant plusieurs identités nationales au sein d'une seule structure d'État. Le fédéralisme reconnaît les groupes nationaux en leur accordant un statut particulier, mais il convertit aussi la diversité nationale en institutions politiques et transfère d'importantes tranches de la souveraineté de l'État aux sous-unités fédérales, y compris les entités fédérales articulées autour de la nationalité (républiques, provinces autonomes, communautés linguistiques, etc.).

Toutefois, dès qu'on utilise le caractère distinctif national comme critère fonctionnel pour déléguer des pouvoirs, la définition « d'identité nationale » devient un problème décisif. Dans beaucoup d'États fédéraux multinationaux, tels le Canada, l'Espagne ou la Russie post-soviétique, la tâche qui consiste à établir la distinction entre les minorités et la majorité tend à prendre le pas sur la définition de l'ordre politique global. Par conséquent, la question fédérale qui nous préoccupe ne repose pas uniquement sur des motifs rationnels, comme la recherche d'institutions plus efficaces ou plus responsables. Nous avons affaire ici à un type de fédéralisme où les politiques sont souvent très irrationnelles. Puisqu'il est censé établir les « mécanismes de vie commune » parmi des collectivités nationales différentes et souvent antagonistes, le fédéralisme, par exemple la « gestion de la diversité », doit être profondément enraciné dans les cultures politiques de ces collectivités. En ce qui concerne la définition que fait Benedict Anderson des nations, soit des « collectivités imaginaires[27] », il semble que le simple fait de considérer le caractère distinctif national comme un critère fonctionnel a une incidence cruciale sur notre compréhension du fédéralisme et détermine largement la façon de le mettre en pratique.

*Fédéralisme, identité, autorité*

Le fédéralisme ne vise pas nécessairement à résoudre les tensions entre les groupes ethniques et ne constitue pas non plus le principe qui régit

27. B. Anderson, *Imagined Communities : Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London, Verso, 1983.

naturellement les sociétés multinationales. Dans un autre ouvrage, Will Kymlicka fait valoir que même « lorsque le fédéralisme est conçu de façon à satisfaire les demandes des groupes ethnoculturels, il ne s'agit pas forcément d'une solution stable, mais plutôt d'un tremplin vers la sécession[28] ». Autrement dit, si le fédéralisme permet ou même favorise la reconnaissance officielle des différences, il n'est peut-être pas le remède universel pour réconcilier ces différences. De prime abord, cette hypothèse peut sembler quelque peu paradoxale. Le fédéralisme est souvent considéré comme une réussite parce qu'il contribue à préserver des États démocratiques multinationaux un peu partout dans le monde (Canada, Belgique, Espagne, Suisse) et à assurer des processus à long terme d'unification et d'établissement de la paix (Union européenne). Cependant, si on l'examine dans un contexte plus vaste (tant sur le plan théorique qu'historique) le fédéralisme semble toujours aller à l'encontre de deux des concepts fondamentaux des systèmes démocratiques : l'identité (particulièrement l'identité nationale) et l'autorité.

À l'origine, les concepts fédéralistes n'avaient que peu de choses à voir avec la « gestion de la diversité ». La théorie fédéraliste visait à réduire le rôle de l'autorité en accordant une autonomie gouvernementale accrue dans le but de contenir l'expansion du pouvoir de l'État dans la société. Cette notion peut aujourd'hui sembler paradoxale, mais l'Europe occidentale a connu sa première expérience fédérale vers la fin du XVIII[e] siècle dans un pays que l'on considère aujourd'hui comme l'exemple ultime de l'État-nation centralisé. Dans la France révolutionnaire, le fédéralisme des Girondins était une réaction à l'absolutisme royal voué à la disparition, d'une part, et d'autre part, à la vision centraliste de l'État des Jacobins dont le triomphe a finalement engendré la terreur et des effusions de sang. Dérivé des idées de Montesquieu et s'inspirant de la Constitution américaine, le fédéralisme des Girondins était, en soi, parfaitement compatible avec l'édification d'un État-nation français, puisque le « mouvement des fédérations » prétendait rallier « ceux qui veulent défendre nos libertés communales (municipales) et ceux qui souhaitent renforcer notre fierté nationale[29] ». Vers le milieu du XIX[e] siècle, dans son ouvrage « Du principe fédératif », le penseur social Proudhon appliquait les principes du fédéralisme à toutes les sphères d'activité sociale, économique et politique. Il y préconisait l'autonomie gouvernementale dans toutes les couches de la société. Peu après la Deuxième Guerre mondiale, les démocrates-chrétiens du continent ont redécouvert ces « valeurs fédérales » et les ont associées à la philosophie personnaliste (Emmanuel Mounier, Jacques Maritain). À l'instar du « principe fédératif » de Proudhon, le fédéralisme personnaliste n'est pas uniquement un moyen d'organiser les institutions politiques (comme la nouvelle Union européenne) mais une conception globale de réforme sociale à

28. W. Kymlicka, « Federalism, Nationalism and Multiculturalism », *Revista Internacional de Filosofia Politica*, 1996.

29. B. Voyenne, « L'idée fédéraliste en France » dans « L'ère des Fédérations », *Tribune libre*, n° 36, Paris, 1958.

l'échelle universelle[30]. Par conséquent, ni les notions libertaires de fédéralisme anarchique de Proudhon ni le fédéralisme personnaliste n'offrent de solutions pratiques sur la façon d'organiser les institutions fédérales et de transférer la souveraineté des sous-unités fédérales à l'État fédéral. D'ailleurs, pour ces fédéralistes, les sous-unités ne correspondent pas nécessairement à des territoires. Il s'agit d'abord et avant tout de collectivités de « personnes, de gens réels, faisant un tout avec leurs allégeances familiales, sociales et professionnelles dans le contexte de leurs réseaux de solidarité » (Arturo Spinelli), de personnes clairement différentes des individus abstraits et rationnels du libéralisme. Par conséquent, les différences ethnoculturelles sont secondaires et semblent naturellement entrer en ligne de compte : il n'est aucunement besoin de les institutionnaliser. Les collectivités ne se fondent pas exclusivement sur des caractères distinctifs nationaux, elles peuvent également s'articuler autour de facteurs culturels ou même d'intérêts professionnels communs. Le « fédéralisme intégral » nie la nécessité d'institutionnaliser les différences pour être en mesure de les protéger. La solidarité par l'entremise des relations interpersonnelles remplace l'autorité institutionnelle dans toute la mesure du possible. La sphère d'autorité (et par conséquent le rôle de l'État) s'en trouve réduite pour le plus grand bien de chacun.

Le « fédéralisme intégral » peut servir d'argument pour accuser les systèmes fédéraux actuels d'avoir trahi l'essence du « vrai fédéralisme » et de la « vraie démocratie ». Roger Gibbins, entre autres, a indiqué que « le fédéralisme canadien a de plus en plus une dimension intergouvernementale et qu'il est, par conséquent, associé à une diminution de la participation du public et de la responsabilité publique ». Marcell von Donat a fait la même remarque au sujet de l'Union européenne, où « la croissance des processus décisionnels intergouvernementaux, qui semble amplifiée par le traité de Maastricht, paraît éloigner les citoyens de la politique ». Comme la pratique du fédéralisme tend à créer des processus de compromis avec les élites à l'abri des regards inquisiteurs du public, et, par conséquent, à limiter la responsabilité du secteur public, elle a pour effet d'augmenter l'autorité plutôt que de « rapprocher le gouvernement du peuple ». Par contre, en ajoutant que « rapprocher le gouvernement du peuple pourrait affaiblir le gouvernement », Gibbins laisse entendre que l'*autonomie gouvernementale* (l'esprit du fédéralisme comme le perçoit la théorie personnaliste, par exemple) et le *gouvernement* (p. ex. l'exercice de la souveraineté dans n'importe quel régime politique, y compris les régimes fédéraux) constituent deux notions tout à fait distinctes. Théoriquement, le fédéralisme repose sur un principe d'interdépendance sociale qui, jusqu'à un certain point, est en conflit avec la notion d'autorité politique

30. L'idéologie prônée par les fédéralistes personnalistes est systématisée dans F. von Kinsky et F. Knipping, *Personnalismus und Föderalismus als Grundlage für Europa*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1996. À l'encontre des « pères fondateurs » du fédéralisme personnaliste, Kinsky et Knipping jugent nécessaire de créer un « super État fédéral européen », de la même façon que Maritain, par exemple, souhaitait préserver la structure des États-nations (« avec leur force et leur vitalité démocratiques incomparables ») dans le cadre d'une structure fédérale.

institutionnalisée. Il existe un conflit fondamental entre les deux façons d'envisager le fédéralisme : le fédéralisme en tant que vision globale de la société et le fédéralisme en tant que moyen pratique d'organiser le gouvernement de la société.

*Autonomie gouvernementale et autodétermination*

Pourtant, aucun État fédéral n'a abandonné la notion de souveraineté[31] ni subordonné cette notion à une autonomie gouvernementale intégrale en tant que source d'autorité légitime. Plutôt que de se fier au principe de la « souveraineté nationale unique et indivisible » (comme le font les États-nations), la délégation de l'autorité dans les régimes fédéraux repose sur le principe de la « souveraineté divisée ». Il ne s'agit pas du tout d'un jeu de mots : le fédéralisme est bel et bien une organisation pluraliste de l'État fondée sur la reconnaissance du fait que plusieurs nations ou groupes ethniques doivent détenir une partie de la souveraineté de l'État, par exemple qu'ils doivent exercer des pouvoirs complets dans certains secteurs. Contrairement aux États-nations traditionnels, les États fédéraux traitent la diversité comme une caractéristique dont il faut être fier plutôt que comme une menace qu'il convient d'éliminer. Reconnaître les différences donne à chaque citoyen la possibilité d'avoir de multiples allégeances. Cependant, l'histoire démontre que le fédéralisme a été implanté dans de nombreux États multinationaux en vue d'empêcher l'éveil d'un mouvement nationaliste au sein de certaines minorités et, au bout du compte, de protéger l'intégrité de l'État plutôt que de promouvoir l'autonomie gouvernementale parmi les groupes nationaux. En tant que réaction directe aux problèmes urgents entre les groupes ethniques, le fédéralisme s'est surtout révélé un instrument servant à rétablir ou à renforcer l'autorité de la structure d'État existante.

En institutionnalisant les caractères distinctifs nationaux, le fédéralisme multinational crée de nouveaux problèmes. En réalité, le dilemme de nombreux États fédéraux multinationaux consiste à concilier les droits distincts des ethnies et l'égalité des citoyens, puisqu'il n'existe plus de source d'autorité unique, mais bien plusieurs sources d'autorité largement distribuée entre les différents niveaux institutionnels. De plus, la reconnaissance officielle des différences peut contribuer à renforcer les caractères distinctifs ou même à en créer et, enfin, à procurer un tremplin vers la sécession. L'édification du fédéralisme multinational est une entreprise à long terme qui nécessite une connaissance claire des perceptions de la majorité et des minorités pour résoudre le problème crucial de l'asymétrie fédérale.

Tout groupe minoritaire reconnu au palier fédéral est un groupe majoritaire au palier local (dans les sous-unités fédérales fondées sur la nationalité). Reconnaître des caractères ethnoculturels distinctifs reconnus confère d'importants droits linguistiques et culturels au groupe national et lui garantit souvent un accès privilégié à l'élite au sein des institutions politiques de la

31. A. RIGAUDIÈRE, « L'invention de la souveraineté », *Pouvoirs*, Paris, n° 67, 1993.

sous-unité. Le fédéralisme, que l'on accuse souvent de détruire les identités nationales, tend en réalité à les renforcer en leur donnant une identité d'État. Bien qu'il ne s'agisse pas réellement d'un État fédéral, l'ex-Union soviétique trace une caricature convaincante de ce processus d'institutionnalisation des différences ethnoculturelles dans les États multinationaux. Le « système des nationalités » offrait à chaque groupe ethnoculturel un territoire national où ce groupe constituait la « nation titulaire », ce qui se traduisait, par exemple, par un accès préalable aux structures du pouvoir et par la capacité d'exercer une quantité limitée de droits linguistiques et culturels. Comme l'ont souligné de nombreux analystes[32], ce système visait essentiellement à contenir le nationalisme et à mettre tous les groupes ethnoculturels sur un pied d'égalité afin de mieux asseoir la domination russe. La « reconnaissance des différences » soviétique visait à homogénéiser la société et à faire prévaloir « l'identité soviétique » et ses caractéristiques culturelles. En fin de compte, c'est la rigidité même de ce système qui a mené à la désintégration de l'URSS : les entités nationales se sont séparées et ont converti leur ancienne souveraineté en une souveraineté réelle. En fait, l'institutionnalisation des caractères distinctifs nationaux a créé un système très fermé de groupes d'élite, qui a engendré pour sa part, comme l'a reconnu le président Eltsine, une « néoféodalité » et ouvert la voie aux soulèvements nationaux de la fin des années 80. La reconnaissance officielle des différences a donc créé ou renforcé les caractères distinctifs.

Même dans les systèmes démocratiques ou en voie de démocratisation, l'institutionnalisation des nations dans une structure fédérale comporte des risques considérables pour la survie de l'État fédéral, particulièrement lorsqu'on accorde aux « nationalités » des droits politiques sans équivoque sur une base territoriale. Dans ce cas, la perception du fédéralisme n'est pas la même dans les différentes sous-unités (fondées sur la nationalité ou sur la région). C'est ce qui se produit à l'heure actuelle en Russie, où 21 « républiques » (entités ethnonationales) coexistent toujours avec 68 régions et territoires (sous-unités non ethniques), tout en ayant des statuts constitutionnels différents – un statut plus privilégié si l'on se fie aux critiques de plusieurs dirigeants de régions à prédominance russe[33]. C'est ce qui se produit actuellement au Canada, où le souhait du Québec de s'établir à titre de « société distincte » imposerait aux autres provinces un fédéralisme asymétrique qu'elles ne comprennent pas et ne souhaitent pas accepter, comme l'a souligné le professeur José Woehrling à maintes reprises. Maurice Dehousse, maire de la ville flamande de Liège, a souligné que même la Belgique « dualiste », où francophones et flamands sont presque égaux sur les plans territoriaux et démographiques, éprouve le même genre de problèmes dans la redistribution des pouvoirs anciennement délégués aux provinces et qui sont maintenant liés aux « groupes linguistiques », parce que « les francophones et les flamands ont de la difficulté à définir clairement ce que doit être le fédéralisme ». Au-delà des mécanismes institutionnels et des tendances de la formation des élites, le

32. V. ZASLAVSKY, *The Neo-Stalinist State*, New York, The Harvester Press, 1982.
33. J.-R. RAVIOT, *Russie : qui gouverne les régions ?*, Paris, La Documentation Française, 1997.

fédéralisme multinational (par le fait même souvent asymétrique) doit composer avec l'identité nationale, c'est-à-dire avec des symboles très délicats.

L'expérience espagnole démontre également que les unités nationales désirent des pouvoirs différents et plus étendus que les unités régionales. Il devient difficile pour le fédéralisme de satisfaire ces attentes divergentes, particulièrement lorsqu'une ou deux des unités fédérales servent de véhicule à des minorités nationales jouissant d'une certaine autonomie gouvernementale. Enric Fossas et Xavier Arbos ont tous deux exploré cette question en profondeur. En Espagne, trois des dix-sept collectivités autonomes (la Catalogne, le Pays Basque et la Galice) ont obtenu l'autonomie gouvernementale pour une minorité nationale tandis que les quatorze autres sous-unités ne sont que de simples divisions régionales à majorité espagnole. Même si la Constitution espagnole reconnaît l'existence de « régions et de nations », elle ne fait pas spécifiquement mention des groupes qui doivent être reconnus comme des groupes nationaux et de ceux qui ne le sont pas. Bref, la Constitution ne confère de droit souverain à aucun groupe ethnoculturel en particulier et ouvre la voie à une notion très souple d'autonomie gouvernementale, puisque « les régions et les nations » sont elles-mêmes habilitées à définir comment (et dans quelle mesure) elles comprennent le concept d'autonomie gouvernementale. Mais pour un groupe national, et la Catalogne en est le parfait exemple, l'autonomie gouvernementale reste étroitement liée aux droits de souveraineté et, en fait, signifie souvent l'autodétermination. L'autonomie gouvernementale ne signifie pas seulement un gouvernement territorial plus responsable, elle prend également un caractère très symbolique. L'*autonomie* est en réalité le substitut d'un État-nation indépendant et souverain, et finit par susciter une identification politique (et un caractère distinct) très prononcée au sein de l'ordre politique global en Espagne[34]. Enric Fossas a souvent affirmé que « l'attraction d'une « autonomie gouvernementale » nationale dépasse largement tout cadre légal ou toute entente constitutionnelle ». C'est ce qui fait du « fédéralisme asymétrique » espagnol un cas si intéressant. La Constitution tente de concilier des principes fédéralistes et des impératifs de nationalité. En expliquant ce type très particulier de fédéralisme, Enric Fossas se demande si les sentiments nationaux distincts, s'ils sont institutionnalisés, ne sont pas incompatibles avec quelque cadre que ce soit, tant légal que constitutionnel. Il souligne les effets plutôt pervers de l'asymétrie politique de l'Espagne d'aujourd'hui, où le principal mouvement national catalan *Convergencia i Unio* est devenu l'inévitable partenaire de toute coalition à l'échelon fédéral (soit avec les socialistes ou le Parti populaire). Tout en reconnaissant le caractère très délicat de l'identité nationale, Enric Fossas laisse entendre que « le principe fondamental du fédéralisme, par exemple l'autonomie gouvernementale, doit être défini sans référence spécifique aux identités ethnoculturelles », sans quoi le fédéralisme risque de perdre sa souplesse, et ses avantages pourraient se transformer en vrais handicaps.

34. E. Fossas, « Asimetria y autonomia », *El País*, 17 avril 1996.

Les systèmes fédéraux multinationaux fonctionnent dans un contexte de tension entre *autodétermination* et *autonomie gouvernementale*. En pratique, il semble difficile de concilier ces deux principes. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, l'autonomie gouvernementale fondée sur la nationalité se solde généralement par une quête d'autodétermination. En principe, l'*autonomie gouvernementale* n'établit pas de lien entre les droits de souveraineté et les caractères distinctifs nationaux, mais s'appuie sur le droit des citoyens (égaux) de jouer un rôle plus actif dans le processus décisionnel. L'autonomie gouvernementale s'articule généralement autour d'un territoire (comme le fédéralisme allemand), mais entraîne souvent une certaine méfiance à l'égard de l'asymétrie fédérale. Dès qu'elle associe les droits de souveraineté à l'identité nationale, l'autonomie gouvernementale tend à produire des distinctions sociales supplémentaires, et les identités des groupes (nationaux) interviennent considérablement dans le processus décisionnel. Par conséquent, l'autonomie gouvernementale dans le cadre d'un État fédéral multinational engendre éventuellement l'autodétermination, qui finit par devenir soit un substitut soit un tremplin vers l'indépendance.

D — Loyauté et confiance fédérale

Mélange complexe de sensibilités nationales, le fédéralisme multinational, pour citer Fernand Dumont, sociologue et essayiste québécois, « tend davantage à concilier les incompréhensions mutuelles plus qu'il ne forge un sentiment de compréhension mutuelle[35] ». Il s'agit d'un système d'alliances précaires entre la majorité et de nombreuses minorités, nations et groupes. Ainsi, il est rare que l'ordre politique soit solidement établi et il ne prétend pas l'être. Néanmoins, les défenseurs du fédéralisme attirent souvent l'attention sur son inimitable souplesse. Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne et personnalité européenne qui fait autorité sur la question soutient que « la force historique du fédéralisme réside dans sa capacité d'articuler des intérêts institutionnels antagonistes pour le bien de tous les citoyens, puisque le concept d'intérêt général fournit automatiquement les fondements pour organiser la discipline fédérale[36] ». Malheureusement, il s'agit d'une vision unilatérale de la politique et de l'histoire. Il est évident que les fédérations multinationales sont et demeureront des sociétés souffrant d'un schisme profond et qui n'atteindront jamais le niveau d'unité sociale et politique caractéristique des pays ayant une identité nationale unique. Après tout, le nationalisme est la force politique la plus puissante en Occident depuis la fin du XVIII[e] siècle.

Comme nous l'avons déjà indiqué, la théorie fédéraliste tend à éluder le problème de l'autorité, par exemple l'exercice de la souveraineté et le fait d'envisager le pouvoir politique en termes très limités. Par conséquent, elle contribue fortement à la démocratie, tant sur le plan théorique que pratique,

35. F. Dumont, *Raisons communes*, Montréal, Boréal, 1995.
36. J. Delors, « Pour un véritable fédéralisme européen », *Le Monde*, 15 janvier 1997.

puisqu'elle associe étroitement autorité et participation publique à chaque niveau du processus décisionnel. Donc, les États fédéraux ont des droits souverains et ces droits sont partagés entre l'échelon central et les différentes sous-unités. Il s'ensuit que tout État fédéral démocratique est, d'une part, une tribune où se rencontrent des intérêts divergents, des cultures politiques différentes et des identités nationales souvent antagonistes et, d'autre part, un État réel investi d'une autorité qui peut être clairement divisée sur certains points (environnement, questions sociales, politiques culturelles et éducatives et, jusqu'à un certain point, questions économiques), mais est indivisible sur certains autres (politique étrangère et, par-dessus tout, la défense).

*Loyauté et allégeance*

On dit souvent qu'à l'encontre des autres systèmes politiques comme les États-nations, le fédéralisme articule naturellement les loyautés multiples et constitue une réponse adéquate aux problèmes des sociétés « postmodernes » dans lesquelles il convient de concilier, d'une façon ou d'une autre, les intérêts locaux et la mondialisation. Afin d'évaluer cette vérité qui semble évidente, nous devons préciser ce qu'est la « loyauté » et ce qu'est « l'allégeance », puisque ces deux mots sont souvent employés pour désigner la même notion. Nous entendons le terme « loyauté » par rapport au « sentiment d'appartenance » et par « allégeance » la loyauté officielle envers l'État souverain légitime de son pays. Dans le contexte des États-nations, loyauté et allégeance tendent à se fusionner. Dans les États fédéraux, ces notions sont distinctes et parfois conflictuelles bien qu'étroitement liées. Puisque les sous-unités fédérales détiennent une part de la souveraineté de l'État, elles sont en droit d'exiger loyauté et allégeance au même titre que l'État fédéral. Toutefois, si les citoyens sont capables de concilier des loyautés multiples et parfois conflictuelles, soit des loyautés régionales, nationales et fédérales, comment peuvent-ils concilier des allégeances multiples et conflictuelles ? Une question demeure ouverte et mérite d'être étudiée : comment l'allégeance fédérale est-elle possible en l'absence d'une loyauté nationale unifiée ? Dans plusieurs régions du monde, les fédéralistes ont été confrontés à cette question. Vers la fin du XIX[e] siècle, de nombreux mouvements nationaux dans le sud-est de l'Europe (le cas de la Macédoine illustre très bien cette situation) percevaient leur combat pour l'indépendance et la création d'une Fédération balkanique comme deux voies complémentaires menant à un but unique : l'établissement d'États-nations (de préférence dans une structure fédérale, mais avant tout indépendants). Pressé de définir les raisons d'être d'un État balkanique commun, le dirigeant macédonien Gotse Delchef a pris conscience que l'identité commune ne pouvait être définie autrement « qu'en termes plutôt superficiels d'ennemis communs », par exemple l'Empire ottoman et l'Empire austro-hongrois[37]. Aujourd'hui, en Roumanie et en Ukraine, qui ne sont ni l'une ni l'autre des États fédéraux et ne le deviendront pas, il est extrêmement difficile de concilier des loyautés multiples et d'accorder aux minorités nationales (minorité

37. S. PAVLOVICH (dir.), *De Sarajevo à Sarajevo*, Bruxelles, Complexe, 1992.

hongroise en Roumanie et minorité russe en Ukraine) un statut d'autonomie parce que les deux États craignent que la loyauté dite naturelle de ces minorités nationales envers leur patrie voisine (p. ex. la Hongrie et la Fédération de Russie) ne devienne un lien d'allégeance pouvant compromettre les frontières existantes. En Europe de l'Ouest, le processus d'unification remet également en question les notions fondamentales de loyauté et d'allégeance. Pourtant beaucoup d'eurofédéralistes soulignent l'urgence de définir, à défaut de créer, une « identité européenne commune ». Pour reprendre les mots de Sabine Strauss, c'est là « le seul moyen » de justifier la création d'un super-État européen. Apparemment, même les eurofédéralistes les plus convaincus ne croient plus au concept « d'unité spontanément concrétisée par la diversité » (Jean Monet) qui présidait à la création de la Communauté européenne vers la fin des années 50 et ils sont conscients du fossé qui existe entre l'allégeance et la loyauté. La nécessité de fabriquer une « loyauté européenne commune » demeure peut-être le seul argument raisonnable contre une intégration rapide des nouvelles démocraties (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Roumanie, etc.) à l'Union européenne. Pour devenir une vraie structure fédérale, l'Union européenne doit, selon l'ancien président Jacques Delors, « s'approfondir d'abord et seulement ensuite s'élargir[38] ». Autrement dit, l'allégeance (qui existe dans le cadre d'une « citoyenneté européenne commune » figurant sur les passeports) doit graduellement être convertie en loyauté.

Tant que plusieurs allégeances se font concurrence, le fédéralisme demeure une formule politique des plus instables. Comme l'explique Raymond Aron, « on peut mesurer la légitimité de la structure de l'État (par exemple la réalité d'une allégeance commune fondée sur l'identité) par une seule question : êtes-vous disposé à faire des sacrifices personnels pour votre pays[39] ? ». L'allégeance, soit l'ultime loyauté, dépend de la structure (sous-unité nationale ou État fédéral) à laquelle le citoyen identifie son pays. Cependant, l'allégeance fédérale ne se définit pas seulement en termes de « sentiment d'appartenance » du citoyen à l'égard d'un État fédéral. La « loyauté » des sous-unités envers le gouvernement fédéral est également essentielle au bon fonctionnement du fédéralisme. Dans ce contexte, l'allégeance est un problème aussi institutionnel (ou constitutionnel) que sociologique, puisque l'allégeance fédérale ne repose pas principalement sur l'identité commune, mais sur des intérêts communs. Donc, un système fédéral bien conçu et dont les pouvoirs sont clairement répartis, serait en mesure de susciter des allégeances multiples non conflictuelles. Il convient de souligner encore une fois l'importance des sous-unités afin de comprendre ce qui fait la spécificité du fédéralisme en ce qui concerne l'État-nation, mais aussi les processus de décentralisation et le confédéralisme ou la consociation. Le fédéralisme ne protège pas les « identités multiples » en général, tout État-nation peut tout aussi bien s'en charger, mais précisément les identités liées aux sous-unités. La souveraineté est

38. C'est ce qu'on appelle le dilemme *de l'approfondissement ou de l'élargissement*.
39. R. Aron, *Guerre et paix entre les nations*, Paris, Armand Colin, 1966.

partagée, tout comme l'allégeance à l'État fédéral et aux sous-unités (c.-à-d. la légitimité politique des deux entités est censée être égale). Il en résulte une sorte de confiance mutuelle entre les paliers d'autorité visant à assurer la discipline fédérale et, en conséquence, l'égalité des citoyens vivant dans les diverses sous-unités régionales ou nationales.

C'est peut-être à cause du manque de confiance que tant d'États fédéraux semblent en difficulté. En fait, les États multinationaux sont encore plus exposés à ce manque de confiance, puisque le groupe majoritaire met souvent en doute les convictions fédéralistes de la nation minoritaire et les membres de la minorité éprouvent les mêmes doutes à l'égard du groupe majoritaire. Guy Laforest cite le Canada comme l'exemple vivant d'une profonde méfiance entre la minorité (le Québec) et la majorité (le Canada anglais), alors que beaucoup de Canadiens-anglais perçoivent le fédéralisme comme une modalité technique ne servant qu'à régler des problèmes spécifiques (les politiques linguistiques, par exemple) mais que l'on peut sans crainte mettre de côté lorsqu'elle n'est pas nécessaire (soit en l'absence de controverse opposant majorité et minorités). En examinant le rôle des élites dirigeantes – le fédéralisme est devenu le problème exclusif des politiciens qui créent des controverses et engendrent la méfiance – Guy Laforest conclut que le problème de méfiance est étroitement lié au manque de bonne volonté. Il insiste sur la nécessité d'institutionnaliser la confiance fédérale, autrement dit d'intégrer le principe de la confiance fédérale dans la loi. Après tout, le principe de loyauté fédérale a été adopté dans les États fédéraux nouvellement constitués, comme la Belgique, et a récemment été enchâssé dans la constitution sud-africaine. Reste à voir si, exception faite des conséquences légales directes, l'institutionnalisation de la confiance dans ces deux pays réussira à acquérir un caractère politique et à promouvoir une « culture de confiance fédérale ».

*Le cas de l'Allemagne : le principe de la* « Bundestreue » *(confiance fédérale)*

Le meilleur exemple concret de confiance fédérale institutionnalisée est le concept allemand de *Bundestreue* – c'est-à-dire confiance fédérale. Bien que ce concept ne soit pas réellement enchâssé dans la Loi fondamentale allemande (constitution) de 1994, la Cour constitutionnelle fédérale a créé et a donné une forme concrète au principe de « confiance fédérale » à maintes occasions et ce, dans de nombreuses compétences fédérales. Ce faisant, la Cour a fait de la « confiance fédérale » une doctrine juridique assortie de toute une jurisprudence qui entraîne de nombreuses obligations. Cette « règle fédérale » s'applique à tous les niveaux de la structure fédérale et régit non seulement l'important ensemble des obligations fédérales tous azimuts, mais également le *style de conduite politique* à observer dans les règles de comportement entre les décideurs du processus politique fédéral.

Le contexte historique et politique de la naissance et de la croissance d'une « confiance fédérale » allemande et du fédéralisme en général est tout à fait particulier et peut difficilement servir de modèle ailleurs. Il convient de rappeler cette vérité fondamentale. Pour la *Bundestreue*, le fédéralisme est non

seulement établi à titre de loi constitutionnelle suprême, mais est également un principe fondateur de la culture politique allemande post-totalitaire reposant sur un *patriotisme constitutionnel* qui s'est substitué à l'ancien « patriotisme national ». Le fédéralisme n'est pas du tout perçu comme une modalité technique, mais comme l'essence même du nouvel ordre de l'État. Ainsi, le patriotisme constitutionnel et le fédéralisme tendent à remplacer le concept de nation. Le respect de la Loi fondamentale est censé se substituer au sentiment d'appartenance à une nation. En Allemagne fédérale, la « citoyenneté légale » peut être considérée comme le fondement politique de la loyauté et de l'allégeance de toutes les sous-unités, soit les Länder, mais également des citoyens, jusqu'à un certain point, puisque « tout bon patriote est d'abord un citoyen qui respecte la loi[40] ». En ce sens, l'Allemagne fédérale est peut-être le seul État fédéral qui a réussi à concilier et à coordonner les concepts de loyauté et d'allégeance. Cependant, l'Allemagne n'est pas un État fédéral multinational et, à l'inverse du Canada, de la Russie ou de la Belgique, elle n'a pas à concilier des loyautés divergentes qui sont, comme nous l'avons déjà expliqué, des substituts de « l'allégeance » (sauf dans un nombre de cas très limités relatifs à l'État libre de Bavière). Par conséquent, cet exemple n'est pas très pertinent pour les États fédéraux multinationaux qui cherchent un principe de base sur lequel édifier la confiance fédérale.

Toutefois, si l'on examine de plus près ses aspects pratiques, le principe de la *Bundestreue* ne se contente pas d'établir une vague notion de confiance entre les États fédéraux et les sous-unités, il fixe également de façon très concrète la portée et les limites de l'autodétermination des *Länder* (encore ici dans un contexte mononational) et pourrait être une source d'inspiration pour les autres États fédéraux. De même, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne pourrait influencer d'autres tribunaux fédéraux. La *Bundestreue* s'est développée dans un certain nombre d'arrêts portant sur des questions diverses. Les causes choisies par Uwe Leonardy illustrent bien la signification de la *Bundestreue* et sa pertinence pour d'autres expériences fédérales dans d'autres régions du globe, particulièrement pour le Canada. Dès 1952, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe imposait la « solidarité financière entre les *Länder* et l'État fédéral » en tant que principe fondamental découlant de la *Bundestreue* : « les *Länder* financièrement solides ont l'obligation de soutenir, dans certaines limites, les *Länder* qui sont moins forts », et l'une de ces limites est que la « solvabilité du *Land* donneur ne soit pas compromise par le transfert ». Par la suite, en 1953, la Cour a fixé les limites du veto potentiel d'un *Land* et lui a imposé « l'obligation légale d'adopter une conduite amicale envers la notion de fédération ». En 1961, la Cour constitutionnelle interdisait à l'État fédéral, au nom de la *Bundestreue*, de traiter les gouvernements des *Länder* différemment selon leur orientation politique. En 1976, la Cour confirmait que « le principe constitutionnel tacite de la *Bundestreue* exige une considération mutuelle, particulièrement et spéci-

40. K. Weigelt (dir.), *Heimat und Nation. Zur Geschichte und Identität der Deutschen*, Mayence, Hase & Köhler, 1984.

fiquement dans l'exercice des compétences existantes : il tient l'égoïsme de la fédération et des Länder en respect et intervient là où les intérêts divergent tellement qu'une des parties pourrait être lésée si l'autre était libre de faire des choix basés uniquement sur ses propres intérêts ». On peut donc en conclure que la loyauté par opposition à l'autodétermination n'existe pas, mais que la loyauté ne peut qu'aller de pair avec l'autodétermination et vice-versa. Comme l'a mentionné Uwe Leonardy, la Bundestreue est fondée sur une capacité institutionnelle de fonctionner abstraite et quelque peu idéaliste et entraîne (idéalement) une loyauté double du citoyen individuel ou du moins sa volonté de subdiviser chaque loyauté et de transférer vers chaque niveau de la fédération ce dont chaque partie a besoin au départ tant pour son existence politique que pour sa capacité institutionnelle d'agir correctement au sein du pacte fédéral. Cela signifie que lorsqu'il y a un manque de loyauté ou que celle-ci est retirée par l'une ou l'autre partie, il en découle une hausse officielle de l'autodétermination. Ici encore, Uwe Leonardy fait remarquer : « en réalité, cependant, dans ce cas, l'autodétermination devrait baisser à cause de l'interdépendance internationale croissante ». Puisque cette conception du fédéralisme est la philosophie sous-jacente de la création et de la croissance de l'Union européenne, cette dernière pourrait éprouver certains problèmes à concilier les loyautés multiples et à créer une « allégeance européenne commune » tant que les droits de souveraineté sont étroitement associés aux États-nations sur les plans légal et émotif.

## III – Échecs et limites du fédéralisme

Au tournant de la décennie 1980-1990, la faillite du système socialiste en Europe centrale et orientale s'accompagne de la déréliction des trois États fédéraux de la région : la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie et l'Union soviétique. Tous trois créés au lendemain de la Première Guerre mondiale, ces États n'ont cependant pas tous adopté un système fédéral dès l'origine.

Seule l'URSS se présente dès ses débuts, en 1922, comme un État fédératif, héritier de l'Empire russe et rassemblant *grosso modo* ses anciennes provinces (Pologne, Finlande, Pays baltes, Bessarabie et Galicie exceptés)[41]. Enfantées par le Traité de paix de 1919, la Yougoslavie (Royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes) et la Tchécoslovaquie sont, entre les deux guerres, des États unitaires. En Tchécoslovaquie, le cadre unitaire de l'État est généralement présenté comme une garantie démocratique. Le respect scrupuleux des droits et libertés individuelles, l'application stricte du *jus soli* en matière de nationalité sont autant de facteurs venant justifier le caractère superflu de la

41. Sur l'histoire de l'Empire russe et de l'URSS, cf. M. HELLER, *Histoire de la Russie et de son Empire*, Paris, Plon, 1997. À noter qu'avant même la création de l'URSS, la Russie est elle-même « fédérative » dès la prise du pouvoir par les bolcheviks en novembre 1917. De plus, les Soviétiques instituent, entre 1918 et 1920, une éphémère « Fédération de Transcaucasie ». Fédéralisme et instauration du communisme semblent donc consubstantiellement liés. Cf. également R. PIPES, *The Formation of the Soviet Union : Communism and Nationalism 1917-1923*, Cambridge, Harvard University Press, 1964.

représentation paritaire des deux nations principales (et des minorités) dans les institutions politiques[42]. La Tchécoslovaquie démocratique, il est vrai, est née des ruines d'un Empire qui avait tenté (à un degré limité) un certain nombre d'expériences pseudo-fédérales, unanimement réprouvées par les tenants de l'idée nationale tchèque[43]. En réalité, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie ne deviennent des fédérations qu'avec la prise du pouvoir par les communistes et leur accession au statut de démocraties populaires au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Ici encore, il convient de distinguer le cas yougoslave (où les communistes accèdent au pouvoir immédiatement après la guerre) et le cas tchécoslovaque, où ces derniers ne s'emparent du pouvoir qu'en 1948[44] et où le caractère fédéral de l'État n'est véritablement renforcé qu'après 1968. Pour résumer, dans ces trois États, *l'adoption d'un cadre fédéral coïncide avec l'emprise du socialisme d'État et de l'idéologie marxiste-léniniste*, l'URSS constituant – au moins pour un temps – le modèle de référence dans tous les domaines.

L'instauration d'un cadre fédéral dans ces États intervient donc dans des contextes historiques particuliers (les après-guerres). Le fédéralisme relève à chaque fois de nécessités stratégiques spécifiques. Il s'agit, pour le pouvoir soviétique, de réprimer toute revendication nationale dans l'ancien Empire russe puis, deux décennies plus tard, en Europe centrale et orientale. Mais il serait profondément inexact de ne voir partout que la main de Moscou qui appliquerait partout et uniformément la même tactique du *divide et impera*. En effet, la mise en place d'États fédéraux n'est pas l'unique réponse des communistes aux problèmes nationaux, loin s'en faut : à preuve l'échec, en 1948, de la Fédération balkanique souhaitée par Tito et Dimitrov[45], à preuve l'impossibilité d'apporter une réponse satisfaisante au problème de la minorité hongroise en Roumanie sous la forme de l'instauration d'un degré de fédéralisme dans ce pays[46]. Les fédérations yougoslave et tchécoslovaque (comme, finalement, la formation de l'URSS) sont des réponses locales à des situations locales héritées de la guerre et des rapports de force forgés au cours de cette période. Si elle donne son accord à la mise en place de ces fédérations, l'URSS ne favorise pas pour autant la création d'autres entités fédérales en Europe centrale et orientale. Elle s'y montre au contraire extrêmement défavorable et pousse au renforcement des États-nations. Dans l'immédiate après-guerre, la Pologne et la Tchécoslovaquie évacuent les Allemands *manu militari* vivant sur leur

42. B. MICHEL, *Nations et nationalismes en Europe centrale*, Paris, Aubier, 1995 ; cf. également C. MACARTNEY, *National States and National Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 1934 ; R.W. SETON WATSON, *A History of the Czechs and Slovaks*, Londres, 1943.
43. F. FEJTO et E. KULESZA-MIETKOWSKI, *La fin des démocraties populaires*, Paris, Éd. du Seuil, 1996.
44. F. FEJTO, *Histoire des démocraties populaires*, Paris, Éd. du Seuil, 1969.
45. S. CUSSOLD, *A Short History of Yugoslavia*, Cambridge University Press, 1966 ; cf. également H. CARRERE d'ENCAUSSE, *Le Grand Frère : l'Union soviétique et l'Europe soviétisée*, Paris, Flammarion, 1983.
46. H. ŞETON WATSON, *Nationalism and Communism : Essays 1946-1963*, New York, Praeger, 1964 ; cf. également R.L. WOLFF, *The Balkan in Our Time*, Cambridge, Harvard University Press, 1958.

territoire. Cette « homogénéisation ethnique » conduit à faire de la Pologne et de la Tchécoslovaquie (pourtant fédérale) des États infiniment plus homogènes au plan ethnique qu'avant-guerre[47]. *Il n'existe donc pas de lien d'ordre structurel entre le fédéralisme et le communisme, mais un lien d'ordre conjoncturel.*

Le fédéralisme des États socialistes est donc marqué par un profond *paradoxe*. S'il est indiscutable que l'instauration du fédéralisme est *concomitante* de l'instauration du socialisme d'État dans ces trois pays, il semble que fédéralisme et communisme ne se sont que *fortuitement* rencontrés. Dans ces conditions, comment expliquer le rejet du fédéralisme intervenu dans ces trois États dès lors que le communisme est aboli ? Comment appréhender le lien de causalité qui semble unir, au moins en apparence, le rejet du fédéralisme et le rejet du communisme ? Enfin, comment prétendre mener une comparaison alors que chaque cas semble si spécifique ?

Trois remarques d'ordre général s'imposent :

1. Il est clair que le fédéralisme mis en place dans ces trois États n'avait pas précisément pour objectif d'organiser la diversité et de permettre aux « citoyens » de cultiver des loyautés multiples. Le monopole total des partis communistes sur la vie politique, de même que la structure centralisée et unitaire de ces derniers et de l'ensemble des structures étatiques et administratives, réduisaient l'impact du principe fédéral inscrit dans les Constitutions. Le fédéralisme n'était qu'un principe fonctionnel d'organisation du territoire. A l'exception, dans une certaine mesure, de la Yougoslavie, les trois États fédéraux mentionnés étaient des États unitaires fortement centralisés.

2. Il n'en résulte pas moins que les structures fédérales instaurées dans le contexte du monopole du parti communiste ont acquis une nature spécifique dont il faut restituer ici l'originalité et mettre en relief les points communs. Nous essaierons de démonter la structure du fédéralisme « de type soviétique » en identifiant ses caractéristiques sociologiques et, en particulier, son impact sur la formation et la circulation des élites (B), qui nous semble essentiel dans la compréhension des phénomènes ayant conduit à l'éclatement de l'URSS et, il va sans dire, des deux autres États ;

3. Les trois fédéralismes tchécoslovaque, yougoslave et soviétique sont différents à bien des égards ; les modalités de l'éclatement des trois fédérations le sont également. Mais un aspect essentiel frappe immédiatement l'observateur : paradoxalement, les problèmes posés par le démantèlement des structures fédérales ne sont pas sans rappeler les dilemmes engendrés ailleurs par la création et/ou la mise en place de structures fédérales. C'est ce premier point qui nous retiendra d'abord (A).

47. J. RUPNIK, *L'Autre Europe*, Paris, Éd. du Seuil, 1990.

## A — Indépendances et successions d'État

*La souveraineté*

La *souveraineté* est le maître-mot des revendications émises par les anciennes nations fédérées d'Union soviétique, de Yougoslavie (Slovènes, Croates puis Macédoniens) et par la nation slovaque dans leur combat pour l'autonomie puis l'indépendance au tournant des années 1980-1990. La notion de souveraineté est ici à prendre dans son acception la plus classique – « principe abstrait d'autorité suprême dans le corps politique[48] » : chacune des nations, par la voix des mouvements nationaux d'opposition et/ou des élites communistes locales, exprime sa volonté de prendre en main son destin et de constituer le corps destiné à légitimer l'autorité politique. Toutefois, on observe une évolution graduelle de ce que ce terme recouvre concrètement dans l'esprit des tenants de l'idée de « souveraineté » comme dans celui de ses détracteurs « fédéralistes » (M. Gorbatchev, S. Milosevic) au cours de cette période. En effet, les mouvements nationaux qui voient le jour à la fin des années 1980 dans les pays baltes, en Ukraine, en Transcaucasie, en Slovénie, Croatie et Slovaquie utilisent cette notion de souveraineté de manière tâtonnante. Au début, il ne s'agit officiellement que de « recouvrer une part d'autonomie au sein de la Fédération[49] », de « mieux gérer nos propres ressources », voire de mieux s'affirmer au sein d'un ensemble fédéral perçu comme un carcan : en juin 1990, la Russie proclame sa souveraineté et B. Eltsine, élu Président du Soviet suprême de la république de Russie, déclare que « la souveraineté russe est aussi justifiée que la souveraineté ukrainienne ou celle de n'importe quelle autre république, dès l'instant qu'il s'agit pour nous de faire valoir nos droits à profiter librement de nos ressources naturelles et d'en finir avec le système de commandement administratif dans l'économie[50] ». Puis, d'une manière de plus en plus transparente, au fur et à mesure de la déréliction du cadre fédéral de ces États, il s'agit pour les dirigeants des républiques de « créer les conditions de la restauration de l'indépendance[51] ».

En somme, la notion de souveraineté est exprimée dans un sens de plus en plus absolu par tous les protagonistes (mouvements nationaux, dirigeants des républiques, mais également dirigeants fédéraux). Ainsi au printemps 1991, alors même que toutes les républiques de l'Union (sauf les républiques d'Asie centrale) avaient proclamé leur souveraineté, M. Gorbatchev semble ignorer le nouveau rapport de force centre-périphérie. S'obstinant, martelant son fameux slogan « un Centre fort, des républiques fortes », envoie les chars

48. A. Truyol y Serra, « Souveraineté », *Archives de Philosophie du Droit*, t. 35, 1990, p. 313.
49. Selon les termes de F. Tudjman, aujourd'hui Président de la Croatie, en 1989. Cf. J. Krulic, « L'explosion » in J. Rupnik (dir.), *op. cit.*, p. 91.
50. Cité par H. Carrère d'Encausse, *La gloire des nations ou la fin de l'Empire soviétique*, Paris, Fayard, 1990, p. 201.
51. Selon les termes de V. Landsbergis en 1990 (au lendemain de la proclamation unilatérale de la souveraineté lituanienne en mars 1990), Président de la Lituanie de 1990 à 1995, cité par H. Huttenbach et A. Motyl, « The Soviet Nationalities Despite Gorbachev », *Nationalities Papers*, vol. 19, n°1, 1991, p. 88.

réprimer le Parlement de Vilnius (janvier 1991) et fait entériner par référendum un nouveau Traité d'Union (mars 1991) qui reste flou sur l'étendue concrète de la souveraineté des républiques. À l'appui de son argumentation, le Président de l'URSS, n'hésite pas à brandir le contre-exemple de l'Union européenne : « pourquoi, à l'heure où la tendance est à l'union, à la création de nouvelles fédérations, pourquoi devrions-nous entamer le processus inverse ? Ceci est parfaitement contraire à la modernité[52] »... L'idée centrale du fédéralisme – partage négocié de la souveraineté – est totalement absente au moment de la « dé-fédéralisation » de l'Union soviétique : les élites des républiques ne veulent plus entendre parler de fédéralisme ; M. Gorbatchev et le Politburo n'ont de vision « fédérale » qu'à travers le renforcement d'un pouvoir qui leur échappe. La situation politique est alors véritablement « révolutionnaire », comme le déclare B. Eltsine au moment de sa première campagne présidentielle, en juin 1991. L'attitude du pouvoir fédéral yougoslave face aux revendications slovène et croate est strictement identique ; les arguments « fédéralistes » employés sont analogues. En revanche, le cas du divorce « de velours » tchécoslovaque est sensiblement différent, car il n'intervient qu'après la transformation démocratique de la Tchécoslovaquie. Nous y reviendrons.

Quelles sont donc les forces profondes de la déréliction des États fédéraux en Europe de l'Est ? Certes, les circonstances historiques, voire les conflits de personnes y sont pour beaucoup. L'entêtement des dirigeants fédéraux porte une lourde part de responsabilité. La mauvaise évaluation par les dirigeants soviétiques de la question des nationalités est proverbiale. Elle a été maintes fois soulignée[53]. En outre, la puissance de l'idéologie marxiste-léniniste n'est pas négligeable : l'idée selon laquelle l'appartenance nationale ou ethnique est secondaire (ou est appelée à disparaître) constitue un trait essentiel de l'idéocratie soviétique dont il y a de bonnes raisons de penser qu'elle était fortement ancrée dans l'esprit des dirigeants communistes[54]. Mais plutôt que de retracer l'évolution du processus de « dé-fédéralisation » ou de s'interroger vainement sur le pourquoi de ce processus, il nous semble plus utile de comprendre comment il est intervenu et de souligner ses manifestations les plus saillantes. Élargissons d'abord le contexte historique. Au cours des dix dernières années, la notion de droit territorial a connu un regain d'intérêt à travers le monde. Dans les revendications nationales des peuples de l'ex-URSS, dans l'argumentation des diverses parties au conflit yougoslave, voire dans le discours sur les droits des « premiers habitants » d'Amérique ou des aborigènes d'Australie, le territoire est invoqué comme un élément constitutif de l'*identité nationale* et comme un des arguments les plus sérieux, les plus tangibles en faveur de la *reconnaissance politique* de cette identité.

52. M. GORBATCHEV, *Avant-Mémoires*, Paris, Odile Jacob, 1993 ; cf. également N. NAZARBAIEV, *Sans droite ni gauche*, Lausanne, L'Âge d'Homme, 1993 ; A. IAKOVLEV, *Le vertige des illusions : réflexions et analyses sur la tragédie communiste*, Paris, Lattès, 1993.

53. Un certain nombre d'hypothèses explicatives sont avancées in A. MOTYL (dir.), *Thinking Theoretically about Soviet Nationalities*, New York, Columbia University Press, 1992.

54. Sur ce point, M. MALIA, *La tragédie soviétique, Histoire du socialisme en Russie*, Paris, Éd. du Seuil, 1995.

L'antériorité territoriale d'un groupe national lui conférerait automatiquement un droit de regard dans la gestion et l'organisation de ce territoire. Dans tous les cas cités, et particulièrement dans les ex-républiques soviétiques, les revendications écologiques jouent un grand rôle dans ce « renouveau » national autour de la notion de territoire. En Ukraine par exemple, la catastrophe de Tchernobyl a constitué un des moteurs essentiels du combat pour l'indépendance en 1989-1991. Un des slogans du RuKh était justement la « décolonisation du territoire ukrainien souillé par l'impérialisme techno-industriel soviétique[55] ». Face au caractère aléatoire des notions de « culture commune », « communauté historique », voire de « langue commune », le territoire semble fournir un critère aussi tangible qu'indiscutable de l'identité distincte d'un groupe et, en même temps, lui conférer un certain nombre de droits presque « naturels », en particulier dans l'aménagement et la protection de l'environnement. Or, ce droit territorial a été le point de départ de la construction de la notion de souveraineté dans les ex-républiques fédérées de l'URSS.

Le droit territorial invoqué en 1988-1992 par les républiques fédérées est en réalité un produit dérivé de l'indigénisation des élites politiques (nous reviendrons bientôt sur ce point). Les élites nationales se sont engouffrées dans le vide de pouvoir au sommet. Dans un contexte marqué par la redistribution complète des droits de propriété sur les biens et les ressources entre le public et le privé, mais également entre le centre et la périphérie, les élites (politiques et administratives) issues de l'indigénisation revendiquent fortement le droit de p*ropriété* de la république sur les ressources sises sur son territoire. Elles s'appuient sur les revendications émises par les mouvements nationaux. Elles souhaitent surtout contrôler la redistribution des ressources et accroître leur pouvoir, prendre leur revanche sur Moscou, mais aussi sur les Russes, les « colonisateurs aux commandes de l'industrie », selon les termes mêmes de V. Tchornovil (RuKh). La lutte pour l'appropriation des ressources prend les habits d'un clivage national. Ce processus de *réappropriation* tous azimuts (du territoire, de l'identité, des ressources, du contrôle de l'industrie, etc.) sous-tend les accessions à l'indépendance des années 1990-91. Autrement dit, l'accession à l'indépendance est fortement sous-tendue par des stratégies individuelles et de groupes visant à leur promotion : la vision libérale d'un nationalisme issu de la prise de conscience quelque peu abstraite de citoyens parvenant à un consensus national (et ce faisant démocratique) est grandement oblitérée dans ce cas[56]... L'indigénisation des élites, politique, conduite par le haut dans un but impérial, a mené à l'éclatement de cet État soviétique faussement fédéral. Personne ne le regrettera, du moins parmi ceux qui ont connu de près l'URSS. Néanmoins, les interrogations demeurent grandes en ce qui concerne le caractère démocratique du processus de « défédéralisation ». D'autant plus que, comme nous venons de le souligner, les

55. T. KUZIO et A. WILSON, *Ukraine : Perestroika to Independence*, Basingstoke, Macmillan Press, 1994.

56. Telle qu'elle ressort de travaux récents, tels ceux de D. SCHNAPPER, *La communauté des citoyens*, Paris, Éd. La Digitale, 1995.

revendications de souveraineté ne sont pas de nature essentiellement politique, mais économique – au travers de la revendication *d'appropriation* du territoire et des ressources[57].

L'accession à l'indépendance d'un nombre de plus en plus important de territoires au cours de la décennie précédente peut être interprétée favorablement dans un cadre plus global, à l'échelle mondiale. Aussi la dimension économique de la souveraineté est-elle souvent mise en avant hors du contexte de la transition post-communiste. Par exemple, la revendication québécoise en faveur d'une plus large souveraineté dans le cadre fédéral (ou à l'appui de la revendication d'indépendance) se nourrit de manière de plus en plus récurrente d'arguments économiques. Selon Jocelyn Létourneau, la possession d'une « identité distincte » pourrait fort bien être un avantage comparatif dans le cadre de la mondialisation des échanges, avantage qui « permettrait à un territoire caractérisé par une identité distincte d'attirer des capitaux dans le contexte d'une économie migrante ». *L'intérêt national* et, ce faisant, le fondement politique de la revendication de souveraineté/ d'indépendance pourrait être défini comme « la capacité de capter les atouts de l'économie migrante sur un territoire donné afin d'en tirer des richesses ». Ce raisonnement imprégnerait aujourd'hui fortement le projet national québécois, au sein duquel la dimension culturelle n'aurait finalement qu'un « caractère résiduel ».

*Révolutions nationales=révolutions démocratiques?*

Le processus de « dé-fédéralisation » de l'URSS, de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie n'est-il qu'un simple processus de substitution d'une catégorie d'élites à une autre? Ces « révolutions nationales » ne sont-elles que les masques politiques d'autant de « révolutions de palais »? Cette interprétation est sans doute par trop caricaturale. En effet, deux éléments démontrent clairement que l'accession à l'indépendance des nouveaux États est synonyme de « révolution démocratique »:

1. Les déclarations d'indépendance ont été généralement précédées de proclamations de souveraineté, généralement adoptées par des parlements démocratiquement élus et représentant différentes tendances politiques, tenants du maintien dans un cadre fédéral y compris (en 1990 dans les ex-républiques soviétiques); elles ont bien souvent été accompagnées d'un référendum[58], comme en Ukraine (décembre 1991);

2. Tranchant avec le caractère non démocratique des anciens systèmes fédéraux, les nouveaux États indépendants ont institué de nouvelles règles démocratiques dans leurs Constitutions, affirmant entre autres les principes universels des droits et libertés de l'individu, le multipartisme, le respect des

57. J.-R. RAVIOT, « Types of Nationalism, Society and Politics in Tartarstan », *Russian Law and Politics*, avril 1994.

58. Pour un récit fidèle des étapes de l'accession de la Croatie et de la Slovénie à l'indépendance, ainsi que leur réception en Europe occidentale (et de l'évaluation de leur caractère démocratique ou non), cf. P. MICHELS, « La France face aux déclarations d'indépendance slovène et croate », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 27, n°3, 1996, pp. 75-101.

droits de l'opposition et la séparation des pouvoirs, voire le respect des minorités nationales. Moins d'une décennie après leur entrée en vigueur, force est de constater que ces principes sont loin d'être respectés dans de nombreux pays, en particulier dans les États successeurs de l'Union soviétique, ou encore en Croatie, Serbie et Slovaquie.

Exception notable à ce schéma de « dé-fédéralisation » en Europe de l'Est – où cette dernière intervient de manière concomitante avec la « dé-communisation » – le cas du divorce tchéco-slovaque vient contredire en tous points le « schéma » que nous avons établi précédemment. Sylvia Mihalikova insiste sur le caractère « pas tout à fait démocratique » du processus d'éclatement de la Tchécoslovaquie. C'est là un paradoxe, dans la mesure où cette séparation intervient après la « révolution de velours » et l'arrivée au pouvoir de nouvelles élites démocratiques. Elle relève l'extrême rapidité de la déréliction de l'État fédéral tchécoslovaque – moins de six mois. Elle indique ensuite que « si les arguments économiques ont pesé de tout leur poids dans ce processus, ils n'ont cependant pas été déterminants ». Quel fut donc le détonateur de cet éclatement « en douceur » ? S. Mihálíková avance quelques hypothèses. Ainsi, « il est clair que l'ensemble des négociations a été mené à huis clos par les élites politiques » et que, ce faisant, « les citoyens n'ayant pas été associés au divorce de velours, il est peu probable qu'ils y aient véritablement consenti ». D'ailleurs, à aucun moment, un référendum ou une autre consultation électorale n'est intervenue, ni en Slovaquie ni en République tchèque, ce qui apporte « la preuve indiscutable que le divorce de velours a été mené contre la volonté des citoyens ». S'il s'inscrit dans la foulée temporelle de la dé-communisation et peut être par ce biais rapproché de l'éclatement des fédérations soviétique et yougoslave, le « divorce à l'amiable » entre la Slovaquie et la République tchèque n'en constitue pas moins le seul cas de l'histoire où une fédération devenue parfaitement démocratique éclate sans qu'aucune consultation des citoyens ne soit requise[59].

### B — Après le fédéralisme ? Les leçons du passé

L'éclatement des fédérations et la création consécutive de plusieurs États engendrent un certain nombre de problèmes relevant de la succession d'États : bornage et contrôle des frontières, régulation de la circulation des biens et des personnes, nationalité et citoyenneté, etc. S'ajoutent à ces questions classiques un certain nombre de problèmes inédits, dont beaucoup demeurent sans réponse et n'ont pas encore été véritablement étudiés : création de nouvelles monnaies, mise en place d'ordres juridiques nouveaux et d'institutions inédites, nouvelle configuration des partis politiques et des groupes d'intérêt, établissement de nouveaux clivages et de nouvelles logiques politiques, rapports de force modifiés au sein des élites et mutation des rapports centre-périphérie, changement des critères de la stratification sociale, etc.

59. F. Wehrle, *Le divorce tchéco-slovaque*, Paris, L'Harmattan, 1994.

Bien entendu, toutes ces questions acquièrent une importance politique décisive. Plus encore, comme le souligne John McGarry, elles sont capitales pour la vie quotidienne de millions de personnes[60]. Les questions relatives aux migrations, à la citoyenneté et au statut des minorités nationales nous semblent particulièrement cruciales. Le nombre de réfugiés s'est considérablement accru du simple fait de la recomposition politique des territoires et, en ex-Yougoslavie, au Caucase et en Asie centrale, des guerres qui l'ont accompagnée. Curieusement, plus le nombre d'États permettant à chacun d'avoir une allégeance adéquate est important, plus le nombre de citoyens sans allégeance, de non citoyens s'accroît : de nombreuses personnes issues de mariages mixtes ne sauraient se définir selon une « nationalité » précise[61]. La question des minorités nationales y gagne en acuité, tout simplement parce que le découpage des territoires accroît presque mathématiquement le nombre des minorités : Serbes de Bosnie-Herzégovine et de Croatie, Russes de Moldavie, des États baltes, d'Asie centrale et d'Ukraine, Arméniens et Turcs Meskhets de Géorgie, Tadjiks d'Ouzbékistan, pour ne citer que ces quelques exemples[62]. Il convient de noter que le problème est nul ou presque en Tchécoslovaquie, puisqu'à peine 2 % de Tchèques vivaient en Slovaquie et vice-versa. En revanche, les minorités rom et hongroises représentent un peu moins de 15 % de la population en Slovaquie.

Les clivages nationaux n'ont pas disparu avec l'effacement des structures fédérales, loin s'en faut. Pour reprendre la thèse d'Albert Hirschman[63], les citoyens des nouveaux États sont aujourd'hui confrontés à un triple choix dans leur rapport d'allégeance/loyauté vis-à-vis de leur État de leur résidence : défection, prise de parole ou loyauté/allégeance. La défection la plus courante est l'émigration ; la prise de parole est la constitution de groupes de pression nationaux ou communautaires ; la loyauté/allégeance est l'insertion dans les nouvelles structures institutionnelles et sociales, ceci pouvant aller jusqu'à l'assimilation complète. Or, un certain nombre de facteurs hérités du système soviétique « des nationalités », peu ou prou adapté en Yougoslavie et, dans une moindre mesure en Tchécoslovaquie, ne sont pas sans importance pour la compréhension des phénomènes actuels quant aux minorités et à la question de l'identité nationale en général.

La question du statut politique des minorités nationales dans des États fédéraux où ces minorités coexistent avec une « majorité » nationale est uni-

60. J. McGarry, *Dinsintegrating Federations and Cut-Off Ethnic Minorities*, communication au colloque, IQHEI, 1.10.1996.

61. Pour un panorama très concret de ces problèmes en ex-Yougoslavie (couples mixtes et enfants de couples mixtes), cf. l'excellent article de S. Mrdjen, « La mixité en ex-Yougoslavie : intégration ou ségrégation des minorités ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 27, n°3, 1996, pp. 103-143.

62. Pour un panorama complet des problèmes minoritaires en Europe centrale et orientale, cf. M. Opalski et P. Dutkiewicz, *Ethnic Minority Rights in Eastern Central Europe*, Ottawa, Canadian Human Rights Foundation & Forum Eastern Europe, 1996.

63. A.O. Hirschman, *Défection et prise de parole* (titre original : *Exit, Voice and Loyalty*), Paris, Fayard, 1995.

verselle. Le cas de l'ex-URSS et, plus encore de la Fédération de Russie d'aujourd'hui, est un cas très particulier, mais il illustre bien, parfois jusqu'à la caricature, les ambiguïtés de l'institutionnalisation politique des minorités nationales. C'est là le principal enseignement qui doit être tiré du système soviétique « des nationalités ». La question principale est la suivante : comment l'instauration d'un statut spécifique pour les minorités nationales agit-il profondément et à long terme sur les processus de formation, d'évolution et de circulation des élites politiques et économiques au sein de l'ensemble fédéral ? Il faut souligner qu'une fois assortie d'un statut politique, une fois institutionnalisée, l'identité nationale devient un critère puissant de différenciation sociale au sein de l'ensemble de la société, minorités et majorité comprises.

L'élaboration d'un statut pour les minorités nationales vise généralement à leur meilleure représentation politique et institutionnelle au sein de l'ensemble fédéral. Au début du 20e siècle, en Russie et en Autriche-Hongrie, l'autonomie des minorités nationales est indissociable de la démocratisation des ces Empires multiethniques. Le tout est de savoir sur quel fondement, selon quels critères, instituer cette autonomie. Deux thèses très célèbres peuvent être confrontées sur ce point : la thèse d'Otto Bauer (autonomie extra-territoriale des minorités) ; les thèses marxistes-léninistes, Staline (dans le *Marxisme et la question nationale*, 1913), fondées sur l'autonomie des minorités nationales sur une base territoriale.

La thèse d'Otto Bauer[64] anime encore, quoique sous une forme différente, les débats sur le statut des minorités nationales à l'heure actuelle, à travers l'idée d'une discrimination positive des minorités nationales. La discrimination positive vise à garantir la non-discrimination des individus appartenant aux minorités nationales (et par là leur autonomie culturelle) en instaurant par exemple un système de quotas pour la représentation des divers groupes dans les institutions (universités, Parlements, conseils municipaux, etc.). Ce système avait été envisagé en détail par Otto Bauer en 1908. Il a été appliqué en URSS dans un certain nombre de domaines. Nous prendrons l'exemple des quotas par nationalité pour l'entrée à l'université. En URSS, jusqu'en 1990, la « nationalité » était un facteur pris en compte dans l'admission à l'université : chaque « nationalité » avait un quota, supposé garantir l'accès de toutes les « nationalités » à une formation supérieure. Combinée avec la politique d'indigénisation du pouvoir – qui exigeait la formation de cadres nationaux dans les républiques – cette sorte de « discrimination positive » à la soviétique contribuait à limiter l'accès de groupes nationaux sociologiquement issus dans leur majorité des couches intellectuelles (Juifs, Allemands, Arméniens de Russie, Tatars d'Asie centrale) à l'université. Cette politique a finalement contribué à limiter l'accès de toutes les « minorités » de toutes les républiques (Juifs de Russie, mais aussi, et paradoxalement Russes d'Ukraine ou d'Estonie)

64. O. BAUER, *La question des nationalités et la social-démocratie*, Paris, EDI-Guérin Littérature, 1987 (en 2 vol.).

aux filières universitaires économiques et juridiques et aux écoles des cadres du parti menant à des carrières au sein de l'administration et du parti. La « discrimination positive » à la soviétique a joué partout – dans chaque république petite ou grande – contre la représentation réelle des minorités nationales au sein de l'appareil politique et administratif. D'autre part, de manière paradoxale mais tout à fait consciente et volontaire, ce système a contribué rapidement à la massive russification des cadres de toutes les « nationalités » et de toutes les républiques. Car même dans les républiques nationales, l'enseignement devait se faire obligatoirement en russe du fait de la représentation obligatoire, au sein de chaque établissement, d'un éventail important de groupes nationaux...

En 1989, le mathématicien d'origine juive et ukrainienne Igor Chafarevitch, grande figure de la perestroïka, publiait un ouvrage[65] dans lequel il formule une thèse ancienne (18e siècle et Pierre le Grand, Catherine II) selon laquelle la Russie n'a jamais été gouvernée que par ses minorités nationales et que les Russes n'ont jamais pu créer un véritable État-nation en raison de l'institutionnalisation permanente des non Russes dans l'appareil d'État. Cet ouvrage à forte connotation antisémite pose toutefois le problème-clef : celui de l'identité russe – majoritaire – dans cet enchevêtrement de nationalités assorties de statuts et munies d'institutions dont la Russie est dépourvue dans l'ensemble soviétique. Il permet de comprendre les complexes nationaux russes d'aujourd'hui (le colonisateur colonisé, le dominateur dominé), les réflexes grand-russes d'une partie des élites politiques, persuadées (à tort ou à raison) de ne pouvoir accéder aux postes de responsabilité politique et cherchant partout des complots ourdis par des groupes de pression occultes (Juifs, francmaçons, Caucasiens, mafia, etc.). Il ne faut pas perdre de vue qu'en 1991, Boris Eltsine fit campagne sur le thème de la « souveraineté » de la Russie et son détachement de l'URSS, sur la liquidation d'un Empire-sangsue empêchant les « forces créatrices » russes de se développer dans un État « à la mesure de ses racines et de son identité ». Le système soviétique des nationalités a profondément altéré la conscience nationale des Russes, et surtout le rapport qu'ils entretiennent avec l'État. L'institutionnalisation des minorités nationales a laissé des traces profondes dans la société dite « majoritaire » – la société russe – et en particulier dans la conception que cette société se fait de son rôle « majoritaire », qui dépend très étroitement de sa place au sein des élites.

En URSS, l'attribution d'un territoire aux diverses « nationalités », conformément aux thèses staliniennes précitées, s'est incarnée dans une politique volontariste d'indigénisation des élites politiques. Dans toutes les entités fédérées dites « nationales » de l'ancienne URSS (république fédérée, république autonome, etc.), les titulaires de la « nationalité » étaient prioritaires, du simple fait de leur « nationalité », dans l'attribution des postes-clefs de responsabilité politiques et administratifs (secrétaires de parti, député au soviet, etc.). Cette politique est une constante de l'histoire soviétique depuis le milieu

65. I. CHAFAREVITCH, *Russofobila*, Moscou, 1989.

des années 1930. Elle se renforce au cours des années 60-70, années au cours desquelles le pouvoir de décision de ces élites s'accroît, années, enfin, de formation intellectuelle et professionnelle des élites dirigeantes actuelles. Ceci constitue la seconde conséquence du système des nationalités en URSS. L'indigénisation et la territorialisation des minorités nationales a provoqué l'apparition et l'installation progressive de « clans » nationaux sur une base territoriale. Ces « clans », ces groupes de pression ont acquis un poids très important dans la Russie d'aujourd'hui. À telle enseigne qu'ils décident pratiquement des modalités de la mise en place du système fédéral.

Prenons le cas du Tatarstan, où les Russes représentaient 43 % de la population en 1992. Après l'accession à l'indépendance, la « division nationale des élites » (*grosso modo* Tatars dans les structures politiques et administratives et dans l'encadrement du secteur agricole ; Russes aux postes de scientifiques et d'ingénieurs dans l'industrie) a été maintenue. La « tatarisation » des institutions a été renforcée. La réforme économique a favorisé les directeurs d'entreprise qui avaient su nouer des relations étroites avec les instances politiques de tout niveau. L'encadrement, majoritairement russe, n'a pas bénéficié des réformes et des quelques privatisations engagées à cette période. Pire, il n'a pas été associé aux décisions. La « minorité » russe du Tatarstan (43 % de la population), qui estime avoir construit l'infrastructure et mis en valeur les richesses du pays, proteste massivement. Ceci se traduit par un comportement électoral très différencié.

L'indigénisation a donc façonné de véritables clans administratifs et politiques « nationaux », liés à certains secteurs de l'économie. On en constate les effets aujourd'hui dans la construction du nouveau fédéralisme russe. Au Tatarstan, par exemple, où vivent une moitié de Russes et une moitié de Tatars, l'élite politique et administrative est presque entièrement tatare (et ce phénomène s'est renforcé après la chute de l'URSS) et s'appuie sur les réseaux de l'agriculture et de l'agroalimentaire, auxquels se superposent aujourd'hui les réseaux bancaires et financiers. Ces nomenklaturas nationales s'adaptent aux nouvelles structures financières et bancaires, mais elles s'opposent très fortement à une « société ouverte », aux élections libres et à l'instauration d'un véritable marché et d'une véritable concurrence.

Le système soviétique des nationalités livre ici deux enseignements majeurs quant à l'institutionnalisation politique des minorités nationales :

1. L'institutionnalisation politique des minorités nationales exerce une influence décisive sur la différenciation et la stratification sociales au sein de l'ensemble de la société, et en particulier sur la formation des élites et la différenciation entre les catégories d'élites (économiques, politiques, etc.). On

peut parler dans certains cas de ségrégation déguisée, ségrégation en faveur de certaines minorités nationales contre d'autres minorités nationales ou, tout simplement, à l'encontre de la majorité ;

2. L'institutionnalisation politique des minorités nationales a des conséquences profondes sur la circulation des élites dans l'ensemble d'un État, c'est-à-dire sur les modes de sélection et d'accession au pouvoir (économique et politique) de ces élites sur une assez longue durée.

Bien entendu, le cas soviétique est un cas particulier, dans la mesure où le statut des minorités nationales avait pour objectif de quadriller l'Empire et ne visait pas à accorder une plus grande autonomie de décision aux pouvoirs locaux et régionaux. Est-ce à dire que cette expérience ne peut donner aucune leçon aux États fédéraux démocratiques ? Il semble que l'institutionnalisation politique des minorités nationales selon les critères que nous avons examinés ici – discrimination positive et attribution de droits territoriaux – conduit inévitablement à produire un nouveau mode de sélection des élites, selon un critère identitaire national certes, mais en voie de formalisation (formalisation extrême, le cas de la Bachkirie). Le résultat est de réduire la circulation des élites au niveau local et régional ; il est de limiter le nombre de postulants au pouvoir politique et économique (et donc la compétition démocratique, voire le marché libre) en organisant un système de marchandage de loyauté des élites « titulaires » nationales avec le pouvoir central.

## Conclusion

Les cas de figure du fédéralisme sont innombrables, à la fois tous uniques et se recoupant sans cesse, depuis la subsidiarité dans l'Union européenne jusqu'à l'asymétrie en Espagne en passant par la dissolution de la Tchécoslovaquie. Mais comment ces expériences internationales nous aident-elles dans notre réflexion sur le fédéralisme canadien ? Quelles leçons les Canadiens peuvent-ils tirer de l'expérience d'autres pays fédéralistes ?

Deux grandes leçons qui peuvent paraître évidentes méritent d'être rappelées. Premièrement, l'expérience internationale nous montre que le conflit est endémique dans les régimes fédéraux, ou tout au moins dans les fédérations multinationales (p. ex. la Belgique, la Suisse, l'Espagne, le Canada, l'Inde et le Nigeria). Contrairement aux fédérations purement territoriales, où la majorité des citoyens de toutes les sous-unités fédérales ont la même identité nationale, les fédérations multinationales contiennent des sous-unités dominées par un groupe qui se considère comme une nation distincte. Dans les fédérations multinationales, contrairement aux fédérations territoriales, nous sommes confrontés au problème des identités nationales conflictuelles – des nationalismes divergents – ce qui constitue inévitablement une source de profondes tensions et de graves conflits.

Au Canada, nous avons tendance à personnaliser nos conflits politiques et à jeter le blâme sur des politiciens. Certains parlent comme si tout allait bien avant que Pierre Trudeau ne lance son attaque idéologique contre le nationalisme québécois ; les défenseurs de Trudeau soutiennent pour leur part que tout allait bien jusqu'à ce que Brian Mulroney essaie d'apaiser les nationalistes. D'autres jettent le blâme sur l'intransigeance de René Lévesque, ou Clyde Wells, ou Jacques Parizeau. Mais un coup d'œil sur les fédérations multinationales qui existent dans le monde révèle clairement que les problèmes du Canada ne peuvent être imputés de cette façon à certains politiciens. Tout ce que nous savons des fédérations multinationales indique que ce sont des sociétés profondément divisées – et qu'elles le resteront –, et qu'elles ne parviendront jamais à la cohésion sociale et politique caractéristique des pays qui ont une seule identité nationale commune. Des dirigeants efficaces peuvent contribuer à gérer certains conflits pendant un certain temps, mais les conflits fondamentaux sont endémiques et persistants. Nous devons donc avoir des aspirations plus modestes quant au type d'unité possible au Canada.

La deuxième leçon que nous pouvons tirer de l'expérience internationale est que si nous visons moins haut et acceptons une unité moins forte, force est de constater que le fédéralisme a remporté des succès remarquables. Les pays fédéraux ont non seulement géré les conflits de manière pacifique et démocratique mais aussi assuré la prospérité et la liberté individuelles de leurs citoyens. C'est un exploit vraiment remarquable quand on considère le pouvoir immense du nationalisme au cours de ce siècle. Le nationalisme a fait éclater des empires coloniaux et des dictatures communistes et redessiné les frontières dans le monde entier. Des fédérations multinationales démocratiques ont pourtant réussi à maîtriser la force du nationalisme. Le fédéralisme a domestiqué le nationalisme, si l'on peut dire. Il est difficile d'imaginer une autre structure politique capable d'en faire autant.

Le fédéralisme ne peut évidemment pas réussir à maîtriser des nationalismes opposés s'il s'agit d'une pseudo-fédération comme celle qui a existé en ex-Yougoslavie, en ex-Tchécoslovaquie et en ex-Union soviétique. Bien que fédéraux de nom, ces pays n'accordaient aucune autonomie importante aux groupes nationaux et aucune perspective de dialogue et de coopération démocratiques véritables. Les lacunes de ce régime ont été analysées dans la section III.

Le fédéralisme ne réussira pas non plus à concilier des nationalismes opposés si les frontières des sous-unités sont tracées de manière à diviser et à enlever des pouvoirs aux minorités nationales. Aux États-Unis, par exemple, on a pris délibérément la décision de tracer les frontières des États de manière

à ce que les Chicanos ou les Amérindiens ne forment pas la majorité dans une sous-unité fédérale. Mais lorsque le fédéralisme accorde une autonomie véritable aux minorités nationales et qu'il est véritablement démocratique, il a très bien réussi à domestiquer le nationalisme, tout en favorisant le bien-être et la liberté des individus.

Mais comment le fédéralisme réussit-il cet exploit ? Il nous semble qu'il y a encore beaucoup de travail à faire avant de pouvoir répondre à cette question. Quelques idées ont été exprimées au sujet des avantages du fédéralisme, mais nous n'avons probablement qu'effleuré ici cette question. Ainsi, comme nous l'avons vu dans la section I, une explication courante du succès du fédéralisme est qu'il tient compte des « identités multiples » et des « loyautés divisées » qui caractérisent inévitablement les citoyens (post)modernes. D'autres ont affirmé que le fédéralisme fonctionne parce qu'il réconcilie la « mondialisation » et le « pouvoir local ». Il nous permet de participer dans une économie et une société civile de plus en plus planétaires tout en protégeant les collectivités « locales » qui nous donnent un sens profond d'identité et d'appartenance. Divers observateurs ont qualifié ce double processus de « glocalisation » et affirmé que le fédéralisme y est tout particulièrement bien adapté.

Ce sont des expressions percutantes que nous entendons souvent à la défense du fédéralisme. Mais sont-elles vraiment utiles ? On peut dire de n'importe quel régime politique qui n'est pas complètement totalitaire qu'il tient compte des identités multiples et réconcilie les identités mondiales et locales. N'importe quel régime (non totalitaire) permet à ses citoyens de se mobiliser autour d'identités différentes. Dans toute démocratie, les citoyens peuvent se mobiliser autour d'identités économiques (p. ex. les médecins) ou d'identités idéologiques (p. ex. les écologistes) ou d'identités locales (p. ex. les citoyens d'un quartier, d'une ville ou d'une région). De même, toutes les démocraties occidentales permettent une certaine autonomie gouvernementale locale et la plupart d'entre elles ont un régime électoral où une partie ou l'ensemble des élus représentent des régions en particulier. Toute forme de décentralisation de l'administration ou de représentation géographique peut être considérée comme une forme de « glocalisation ».

Mais parler d'identités multiples et de collectivités locales ne permet pas d'appréhender la spécificité du fédéralisme comme régime politique. D'ailleurs, ces expressions sont vagues mais elles peuvent aussi induire en erreur. Car comme l'a fait remarquer Roger Gibbins à juste titre, les unités fédérales n'ont pas nécessairement, ni même habituellement, une envergure locale. Des provinces comme le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique comptent des millions d'habitants et s'étendent sur des millions de kilomètres carrés et elles sont plus grandes que beaucoup d'États-nations. Ces unités fédérales n'ont

rien de « local ». En Suisse seulement – et encore – peut-on considérer le fédéralisme comme synonyme de pouvoir local.

Plusieurs ont insisté sur le fait que, même si elles n'ont pas une envergure locale, les unités fédérales accordent souvent une autonomie considérable à leurs gouvernements locaux. C'est vrai, bien qu'on puisse également trouver des exemples de gouvernements provinciaux très centralisés, qui se sont emparés des pouvoirs des gouvernements locaux. Quoi qu'il en soit, si ce qui nous préoccupe c'est protéger les identités locales, alors pourquoi ne pas déléguer les pouvoirs directement du gouvernement central aux collectivités locales et passer complètement par-dessus le pouvoir régional? Pourquoi se donner la peine de créer ces provinces, Länder ou États intermédiaires?

En somme, le fédéralisme ne protège pas les « identités multiples » en général ni les « identités locales » en particulier. Il protège plutôt une forme très précise d'identité – l'identité régionale et nationale. Afin de comprendre le succès du fédéralisme, nous devons donc comprendre la nature et l'importance de ce type d'identité. Qu'est-ce qui fait que, dans les démocraties modernes de la fin du XX[e] siècle, ces identités régionales et nationales sont si importantes pour les gens?

Il nous faut une définition plus claire non seulement de l'identité que protège le fédéralisme mais aussi de la façon dont il la protège. Après tout, il y a bien des façons de déléguer ou de disperser le pouvoir entre les groupes. Il peut y avoir une décentralisation administrative, où les lois sont adoptées au palier central mais mises en œuvre (plus ou moins librement) au palier local. Il peut aussi y avoir diverses formes de corporatisme ou de consociation, qui consiste encore une fois à adopter des lois au palier central, mais qui exige que ces décisions soient prises après avoir suffisamment consulté des groupes en particulier ou peut-être seulement obtenu le consentement de certains groupes. Et il y a d'autres façons de donner du pouvoir à des groupes, en accroissant leur représentation et leur responsabilité et en s'assurant qu'ils peuvent effectivement défendre leurs intérêts dans la prise des décisions politiques.

Ce qui distingue le fédéralisme, cependant, c'est qu'il comporte une répartition du pouvoir législatif et donc une souveraineté divisée. C'est au cœur du fédéralisme. Ce n'est pas seulement une façon de protéger les minorités dans un processus décisionnel majoritaire, ou de décentraliser le pouvoir des paliers supérieurs de gouvernement aux paliers inférieurs. C'est plutôt le rejet de l'idée que la majorité l'emporte et qu'il existe un rapport de supérieur à subordonné. Cette idée est remplacée par celle d'une souveraineté

entre égaux, chacun de ces groupes gouvernant dans sa propre sphère de compétence.

Nous pouvons donc maintenant préciser notre question du départ. En essayant de comprendre comment fonctionne le fédéralisme, nous devons comprendre pourquoi ce type d'identité (régionale et nationale) exige ce type de pouvoir (souveraineté entre égaux). Il nous semble qu'il faut réfléchir encore longuement à cette question. Nous n'en avons pas encore fait le tour. Mentionnons simplement quelques questions sur lesquelles il faut se pencher, selon nous, et indiquons comment l'expérience internationale peut nous donner des pistes de réponse. Nous mettrons l'accent tout particulièrement sur la question des pouvoirs, des symboles et de la confiance.

## A — Les pouvoirs

Le fédéralisme, nous l'avons dit, est un système de partage des pouvoirs sur une base régionale. Pourquoi les régions cherchent-elles à obtenir des pouvoirs législatifs ? Il nous paraît important de revenir maintenant à la distinction entre les fédérations territoriales et les fédérations multinationales. Dans les régimes fédéraux territoriaux, le fédéralisme permet à une collectivité nationale unique de répartir et de diffuser le pouvoir sur une base régionale. Comme nous l'avons vu, de nombreux motifs peuvent inciter des citoyens qui partagent la même identité nationale à souhaiter diviser les pouvoirs, en particulier s'ils se trouvent dans des pays comme les États-Unis, l'Australie, le Brésil ou l'Allemagne, dont les territoires sont très vastes et dont les ressources naturelles, les profils de migration et les formes de développement économiques sont très variés. Il est presque inconcevable qu'un gouvernement unitaire centralisé puisse fonctionner dans des pays aussi vastes et aussi diversifiés au point de vue régional. Il faut une forme quelconque de délégation territoriale des pouvoirs pour résoudre les problèmes et les difficultés de chaque région. De plus, même lorsque les régions sont confrontées à des problèmes semblables, le fédéralisme peut permettre d'essayer des politiques et d'innover.

Mais dans les États multinationaux, le fédéralisme sert aussi une autre fin. Il permet à un groupe national concentré dans une région, comme les Québécois ou les Catalans, d'exercer une certaine autonomie gouvernementale nationale. Le fédéralisme aide ces minorités nationales à maintenir leur identité nationale et à transmettre leur culture et les valeurs de leur société distincte au fil du temps. Il constitue ainsi un moyen d'atteindre des objectifs nationalistes répandus sans devoir recourir à la solution ultime qu'est la séparation.

Dans certains cas, le fédéralisme est donc apprécié parce qu'il tient compte du désir des minorités nationales de se gouverner ; dans d'autres pays, il l'est parce qu'il permet à une collectivité nationale unique de diviser et de

diffuser le pouvoir. Il est intéressant que le fédéralisme puisse répondre à ces deux besoins. Mais il y a des problèmes évidents dans n'importe quel État fédéral – comme le Canada – qui essaie de combiner ces deux types de besoins dans un même système, car les sous-unités fondées sur la nationalité chercheront probablement des pouvoirs différents de ceux que recherchent les sous-unités régionales. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, le nationalisme a peut-être été la force la plus puissante dans le monde au cours de ce siècle. Dans cette perspective, il serait remarquable que les sous-unités fédérales qui se sont mobilisées pour défendre des objectifs nationalistes ne recherchent pas des pouvoirs différents de celles qui ne se sont pas mobilisées de la sorte.

Les Canadiens connaissent bien ce débat au sujet de ce qu'on appelle chez nous « fédéralisme asymétrique », mais la Conférence a démontré qu'un débat très semblable est en cours en Espagne. L'Espagne ressemble d'ailleurs beaucoup au Canada, puisque ses unités fondées sur la nationalité (la Catalogne et le Pays basque) cherchent des pouvoirs différents et plus importants que ceux des unités territoriales. Mais il n'existe pas encore de théorie bien développée sur ces différences. Comment la présence d'une identité nationale distinctive et d'une mobilisation politique nationaliste influence-t-elle les pouvoirs que cherchent à obtenir des sous-unités fédérales?

Une façon de tenir compte de la différence entre les sous-unités fondées sur la nationalité et les sous-unités purement territoriales est évidemment une forme quelconque de fédéralisme asymétrique. Des modèles précis de fédéralisme asymétrique n'ont pas été analysés au cours de la conférence, peut-être parce qu'ils soulèvent des questions techniques et juridiques que la conférence tentait d'éviter. (Ainsi, si les pouvoirs sont asymétriques, la représentation à l'assemblée fédérale devrait-elle l'être aussi?) Mais la distinction entre les unités fondées sur la nationalité et les unités territoriales n'est pas, de prime abord, une distinction technique ou juridique. C'est plutôt une question de culture politique – d'identités et de loyautés – qui touche donc au cœur du thème de la conférence. Les autres pays doivent nous apprendre à mieux connaître les attitudes distinctives et les besoins particuliers des sous-unités fédérales qui sont guidées par des buts nationalistes.

De vagues discours sur la « glocalisation » ne nous seront d'aucune utilité. De fait, recourir au fédéralisme pour reconnaître et promouvoir la nationalité québécoise ou catalane va à l'encontre de la théorie habituelle de la « glocalisation ». La « glocalisation » est décrite habituellement comme une double attaque contre l'identité nationale. L'identité nationale est censée s'affaiblir lorsque l'attention de la population se tourne vers des niveaux transnationaux plus élevés (p. ex. l'Union européenne) et vers des niveaux inférieurs plus locaux (p. ex. la ville). Le fédéralisme est souvent décrit comme un élément de ce processus de destruction de la nation. Mais dans le cas des

fédérations multinationales, le fédéralisme est précisément un moyen pour les minorités nationales de renforcer leur identité nationale. Pour les Québécois, les Catalans ou les Flamands, le fédéralisme est une façon de consolider le pouvoir au niveau national, pas une façon de déplacer ou de décentrer l'identité nationale.

En somme, pour comprendre la dynamique du fédéralisme dans les États multinationaux, il faut mettre l'accent plus précisément sur les rapports entre l'identité nationale et la quête de l'autonomie gouvernementale. Voir comment ces rapports se sont développés dans d'autres États multinationaux peut aider les Canadiens à comprendre leur situation actuelle.

### B — Les symboles

Ceci nous amène à la deuxième grande question que nous devons examiner pour comprendre les fédéralismes multinationaux – à savoir, le rôle des symboles. Le fédéralisme asymétrique est souvent recherché non seulement parce que des minorités nationales veulent obtenir des pouvoirs différents de ceux des unités territoriales, mais aussi parce qu'on considère l'asymétrie comme une affirmation symbolique de la nationalité. Comme l'a indiqué Fossas, pour les minorités nationales, le fédéralisme est d'abord et avant tout une fédération de peuples, et les décisions concernant les pouvoirs des sous-unités fédérales devraient reconnaître et affirmer l'égalité des peuples fondateurs. Selon ce point de vue, accorder des pouvoirs égaux aux unités régionales et aux unités fondées sur la nationalité équivaut en réalité à refuser l'égalité à la nation minoritaire, en la reléguant à une composante régionale au sein de la nation majoritaire. Pour la majorité, par contre, le fédéralisme constitue souvent une fédération d'unités territoriales et l'asymétrie apparaît donc comme un « privilège » – une forme de « statut particulier » qui porte atteinte à l'égalité de toutes les unités.

Ici surgit donc le dilemme des symboles. Une caractéristique essentielle du phénomène politique contemporain de l'identité est le fait que les groupes veulent non seulement être « tolérés » mais aussi « reconnus » et veulent que leurs différences soient « affirmées[66] ». C'est certainement le cas des groupes nationaux et c'est à l'origine des revendications des Québécois en faveur d'une disposition sur la « société distincte » dans la constitution canadienne. La difficulté, cependant, est que les Québécois ne sont pas les seuls à demander qu'on les reconnaisse. D'autres groupes – les immigrants, les régions, les femmes, les handicapés, les homosexuels et évidemment les Autochtones – peuvent eux aussi revendiquer la même chose. De plus, lorsqu'un groupe a été reconnu dans la constitution, toute la donne change. Une fois qu'un groupe a été reconnu, d'autres peuvent faire valoir que la non reconnaissance est non seulement la négation de la reconnaissance (positive), mais aussi la négation

66. Voir Charles Taylor, *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, Princeton, Princeton University Press, 1992.

de l'égalité fondamentale. Reconnaître un groupe, dans une société pluraliste, est considéré comme un affront aux autres groupes. Bien que les identités nationales soient très puissantes dans le monde moderne, peu de Canadiens veulent les privilégier par rapport à d'autres lorsqu'il s'agit de la reconnaissance et de l'affirmation symboliques.

Entrer dans le monde de la symbolique semble donc nous entraîner sur un terrain glissant où il semble impossible de s'arrêter. Il est pourtant trop tard maintenant pour éliminer la perspective symbolique – même les Québécois fédéralistes insistent sur une forme quelconque de reconnaissance symbolique. Quoi qu'il en soit, de nombreux Québécois soutiennent, à juste titre, que c'est Trudeau qui nous a lancés sur la voie des symboles, en rapatriant la Constitution et en espérant ainsi symboliser le nationalisme pancanadien, tout en refusant toute reconnaissance symbolique du nationalisme québécois. La reconnaissance symbolique du Québec, fait-on valoir, rétablirait simplement l'équilibre que la Constitution de 1982 a détruit[67].

On s'est engagé dans cette voie, et la quête d'une reconnaissance symbolique semble avoir mené le Canada à une impasse. C'est la leçon qui semble se dégager des accords du lac Meech et de Charlottetown. Là encore, bien des gens croient que cette obsession des symboles est imputable à des politiciens mesquins ou intransigeants. Mais ce passage de la « tolérance » à la « reconnaissance » est une caractéristique générale du phénomène contemporain de l'identité et se constate dans la plupart des démocraties pluralistes.

67. Pour un examen intéressant de cette question, voir Janet AJZENSTAT, « The Decline of Procedural Liberalism : The Slippery Slope to Secession », dans Joseph H. CARENS, dir., *Is Quebec Nationalism Just? Perspectives from Anglophone Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1995. Ajzenstat met l'accent sur l'érosion graduelle de ce qu'elle appelle « la constitution procédurale » – autrement dit, l'idée que la constitution devrait simplement énoncer les règles de base du débat politique et ne devrait pas affirmer de programme ni d'idéologie politique en particulier. Les revendications des nationalistes québécois, qui souhaitent être reconnus comme une « société distincte » sont un exemple de cette érosion, puisqu'elles tentent d'inscrire une idéologie nationaliste controversée et importante dans la constitution. Mais comme le fait remarquer Ajzenstat, ces revendications sont elles-mêmes une réaction à un événement antérieur, à savoir la tentative de Pierre Trudeau d'inscrire son idéologie pancanadienne, antinationaliste dans la Constitution, au moyen de la Loi constitutionnelle de 1982. Selon Ajzenstat, le débat entre les nationalistes québécois, en faveur du bilinguisme territorial, et les antinationalistes québécois, en faveur du bilinguisme d'un océan à l'autre, avait l'habitude d'être considéré comme un débat inscrit à juste titre dans le débat démocratique. Mais en 1982, la vision antinationaliste de Trudeau a reçu l'« imprimatur constitutionnel ». De nombreux partisans de la Loi de 1982 l'ont d'ailleurs défendue précisément parce qu'elle devait avoir cette valeur symbolique qui place une idéologie pancanadienne et antinationaliste au-dessus de la mêlée politique quotidienne. Mais une fois que la porte a été entrouverte et qu'on a commencé à se servir de la Constitution pour faire avancer son idéologie, il était inévitable que de nombreux autres groupes – dont les nationalistes québécois – insistent pour que leur vision soit elle aussi affirmée dans la Constitution. Il en est résulté non seulement la disposition sur les « identités multiples », mais aussi la « disposition pancanadienne », puis les débats interminables sur les liens entre ces dispositions et sur les liens avec la Charte de Trudeau.

Il serait utile d'apprendre comment d'autres pays réagissent face à ce type de symbolisme politique, mais nous ne savons pas trop vers qui nous tourner. Dans de nombreuses autres fédérations multinationales, la reconnaissance symbolique de l'identité nationale des minorités fait partie intégrante de la culture fédérale depuis longtemps et s'est effectuée à un moment où les identités nationales (et religieuses) étaient privilégiées par rapport aux autres (p. ex. avant la montée du féminisme ou du multiculturalisme d'immigration ou d'autres nouveaux mouvements sociaux). Au Canada, cependant, le phénomène de l'identité va désormais beaucoup plus loin que nos différences nationales, de sorte que la symbolique est infiniment plus compliquée. Il serait intéressant de savoir si d'autres pays où les aspirations identitaires sont aussi variées ont réussi à répondre au besoin de reconnaissance symbolique des minorités nationales sans s'engager sur le terrain glissant que nous avons évoqué ci-dessus.

## C — La confiance

Considérons enfin le rôle de la confiance. Nous venons d'analyser deux difficultés auxquelles le fédéralisme canadien est confronté – le partage des pouvoirs et la reconnaissance symbolique des différences. Nous avons tenté d'insister sur le fait qu'il s'agit dans les deux cas de problèmes véritables, impossibles à expliquer par les faiblesses de certains politiciens. Mais quand nous jetons un coup d'œil sur d'autres pays, nos problèmes semblent dérisoires en comparaison. S'il est vrai que nos problèmes sont délicats, il semble absurde qu'ils mènent à l'éclatement du pays. Des gens intelligents et de bonne volonté devraient être en mesure de résoudre ce genre de problèmes. Pourquoi n'y sommes-nous pas parvenus ?

La réponse tient peut-être en partie au manque de confiance entre les principaux intervenants dans le débat. Le fédéralisme exige des compromis, le désir de faire des sacrifices pour les autres maintenant, en étant fermement assurés que les autres rendront la pareille à l'avenir. Le régime fédéral le mieux conçu ne fonctionnera pas si cette confiance n'existe pas. Mais dans les États multinationaux, cette confiance est toujours menacée, et les menaces viennent de deux sources. D'une part, la majorité doute peut-être de la volonté de la minorité nationale de rester dans la fédération. Après tout, le but ultime du nationalisme est habituellement un État indépendant. Comment pouvons-nous être convaincus que les Québécois ne cherchent pas simplement à gagner du temps, qu'ils n'attendent pas un moment plus opportun pour se séparer ? Et si le fédéralisme est simplement une étape intermédiaire vers la sécession, pourquoi nous donnerions-nous la peine de faire des compromis ? Pourquoi faire des sacrifices pour des gens à qui notre pays ne tient pas à cœur ?

Par contre, les membres de la minorité nationale doutent peut-être de l'engagement de la majorité envers le principe du fédéralisme. Comme nous l'avons déjà indiqué, le fédéralisme suppose que l'on renonce au modèle de

« la majorité opposée à la minorité » ou du « supérieur opposé au subordonné » et qu'on le remplace par un modèle d'égaux souverains. De nombreux Québécois doutent que les Canadiens anglophones aient vraiment renoncé à leur pouvoir ultime de la règle de la majorité et accepté le principe que la souveraineté du Québec ne peut être violée dans les domaines de compétence provinciale. De nombreux Canadiens anglophones, craint-on, considèrent le fédéralisme comme une technicalité qu'ils peuvent outrepasser lorsqu'ils ont une opinion bien tranchée sur une question. Pourquoi les Québécois devraient-ils faire des sacrifices pour maintenir un régime fédéral s'ils ne sont pas convaincus que leur autonomie sera respectée ?

Voilà le genre de méfiance qui existe actuellement des deux côtés au Canada. Cette méfiance n'est pas tout à fait sans fondement. De nombreux dirigeants québécois invoquent encore une téléologie de la nationalité, où le fédéralisme est considéré comme un phénomène « anormal » qui retarde un sain développement national, même lorsqu'ils négocient afin d'obtenir des pouvoirs accrus au sein de la fédération.

Par ailleurs, la majorité anglophone n'a pas fait tout ce qu'elle pouvait ou devait pour renoncer à la règle de la majorité. Ainsi, elle n'a pas renoncé au pouvoir de désaveu, ni donné aux provinces une voix égale dans la nomination des juges de la Cour suprême – deux aspects qui entrent en contradiction avec le principe des égaux souverains. De manière plus générale, les Canadiens anglophones sont indifférents face aux problèmes des compétences provinciales[68].

Pour ne donner qu'un petit exemple très instructif, la Commission royale sur les nouvelles techniques de reproduction a entendu des témoignages d'un océan à l'autre. Partout où elle s'est rendue, à l'extérieur du Québec, les Canadiens appuyaient fortement l'idée d'une réglementation nationale des techniques de reproduction. Il s'agit là pourtant d'un exemple patent de compétence provinciale. Les problèmes fondamentaux des techniques de reproduction – à savoir les soins de santé et le droit familial – sont clairement des domaines de compétence provinciale. Les Canadiens anglophones appuyaient une réglementation nationale, mais ils supposaient également que le gouvernement fédéral pourrait faire appliquer une telle réglementation. La question des compétences n'a été soulevée qu'au Québec.

68. Il y a eu des sondages d'opinion publique dont les résultats sont très convaincants à ce sujet. La vaste majorité des Canadiens anglophones n'ont aucun intérêt profond pour les problèmes de compétences et ils se préoccupent peu de savoir quel palier de gouvernement fait quoi. Ils veulent simplement un gouvernement efficace et sont heureux de laisser le gouvernement fédéral exercer des pouvoirs dans presque n'importe quel domaine s'ils estiment que le gouvernement fédéral exercera ce pouvoir de manière compétente. D'ailleurs, quand on leur demande ce qu'ils aimeraient que fasse le gouvernement fédéral, la plupart des Canadiens anglophones nomment des domaines qui relèvent clairement des compétences provinciales, tels que l'éducation et les soins de santé.

Il existe donc une profonde méfiance. Autrement dit, aucun des deux camps n'a l'attitude qu'il faut face au fédéralisme. Comment pouvons-nous espérer redresser la situation? Uwe Leonardy a émis à cet égard quelques idées fondamentales, notamment sur le principe de la « loyauté fédérale » qui a été défini par la Cour constitutionnelle de l'Allemagne. Comme le démontre Leonardy, ce principe a été invoqué par les tribunaux pour insister sur le fait que les gouvernements allemands – au niveau fédéral et au niveau des Länder – agissent non seulement conformément à la lettre de la constitution fédérale mais aussi conformément à « l'esprit » du fédéralisme. Le principe de la loyauté fédérale est aussi affirmé dans la constitution belge et l'a été récemment dans la constitution sud-africaine. Il serait intéressant de savoir comment il a été appliqué, non seulement dans la jurisprudence mais, de façon plus générale, comme moyen de promouvoir une culture de la confiance. Tel que nous l'avons déjà indiqué, les défenseurs du fédéralisme insistent souvent pour que le fédéralisme soit envisagé non pas seulement comme un ensemble d'institutions, mais aussi comme une culture politique plus générale fondée sur la tolérance, la coopération et le consentement. Le principe de la « loyauté fédérale » constitue précisément une tentative de promouvoir une telle culture politique.

Pour sa part, Guy Laforest évoque la responsabilité des politiciens des deux camps de dénouer l'impasse actuelle. Après un examen méticuleux de cette impasse, Laforest propose une série de mesures concrètes et de compromis symboliques qui, espère-t-il, pourraient instaurer un climat de confiance et mener à des progrès réels. Il soutient d'une part que les dirigeants séparatistes québécois doivent éviter de traiter le fédéralisme comme un phénomène « anormal » qui retarde un sain développement national et d'autre part, que les fédéralistes au Canada doivent prendre des mesures concrètes pour prouver leur engagement à l'égard du principe de l'autonomie du Québec (p. ex., en renonçant au pouvoir de désaveu).

Bien des gens trouveront peut-être les propositions de Leonardy et de Laforest déplacées ou naïves. Mais il ne fait aucun doute que cette question de la confiance doit être abordée. Peu importe ce que nous pensons du partage pertinent des pouvoirs ou de la nécessité d'une reconnaissance symbolique, nous ne progresserons pas dans ces domaines tant que la méfiance n'aura pas diminué. Et comme nous l'affirmons dans la section II, le prix à payer si nous ne réussissons pas à maintenir cette confiance à l'égard de la capacité des institutions fédérales de fonctionner pourrait être très élevé.